

**Proses Pemekaran Desa Merbau Kecamatan Pangkalan Bunut Ditinjau
Menurut Perspektif Fiqh Siyasah**

Diajukan Untuk Melengkapi Tugas-tugas dan Memenuhi Syarat-syarat
Guna Memperoleh Gelar Sarjana Hukum Islam

SKRIPSI



OLEH :

JONKADRI
10424025101

PROGRAM S.1

JURUSAN JINAYAH SIYASAH

**FAKULTAS SYARIAH DAN ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI
SULTAN SYARIF KASIM
RIA
2010**

ABSTRAK

Skripsi ini berjudul: **Proses Pemekaran Desa Merbau Kecamatan Pangkalan Bunut Ditinjau Menurut Perspektif Fiqh Siyasah.**

Penelitian ini didasari dengan adanya fenomena yang berkembang di Negara ini, yaitu maraknya pemekaran daerah baik itu ditingkat Provinsi, Kabupaten, Kecamatan maupun Desa, begitu juga halnya dengan Desa Merbau ingin melaksanakan pemekaran desa. Pemekaran sebuah desa harus melalui proses, dalam tahap proses pemekaran melibatkan semua elemen masyarakat, baik itu aparatur desa, badan permusyawaratan desa, tokoh masyarakat dan masyarakat semuanya harus terlibat dalam tahap perumusan pemekaran. Dan ini sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang desa yang menguraikan pada pasal 2 ayat (1) Desa dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal usul desa dan kondisi social budaya masyarakat setempat.

Maka permasalahan yang ingin penulis kemukakan dalam penelitian ini adalah: Bagaimana proses pemekaran Desa Merbau dan bagaimana peranan Badan permusyawaratan desa dalam proses pemekaran serta tinjauannya dari perspektif fiqh siyasah.

Adapun tujuan penelitian ini adalah: Untuk mengetahui bagaimana proses pemekaran Desa Merbau dan bagaimana peranan Badan permusyawaratan desa dalam pemekaran Desa Merbau serta untuk mengetahui tinjauan fiqh siyasah terhadap proses pemekaran Desa Merbau.

Penelitian ini bersifat lapangan (*field research*) yang dilaksanakan di Desa Merbau kecamatan pangkalan bunut kabupaten pelalawan. Dalam penelitian ini penulis menggunakan data primer dan data sekunder, sebagai sumber pengumpulan data dengan cara observasi yaitu penulis terjun langsung kelokasi untuk mengamati secara langsung bagaimana proses pemekaran itu terjadi, kemudian dengan wawancara kepada responden yang dianggap mampu memberikan data yang valid dan akurat dan memberikan angket kepada responden berupa pertanyaan tertulis serta melalui kajian literature yang ada kaitannya dengan penelitian ini.

Dari pengelolaan data yang penulis lakukan dapat disimpulkan proses pemekaran Desa Merbau kecamatan pangkalan bunut kurang baik dan tidak layak dimekarkan, karena tidak terpenuhinya syarat-syarat pemekaran serta tidak berfungsinya Badan permusyawaratan desa dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat mulai dari tahap perencanaan hingga ketahap pemekaran desa. Hal ini, dapat menimbulkan konflik di tengah-tengah masyarakat

Pandangan fiqh siyasah terhadap proses pemekaran Desa Merbau bertentangan dengan nilai-nilai Islam karena tidak sesuai dengan konsep musyawarah dan kemaslahatan ummat dalam hidup bermasyarakat dan bernegara. Dalam sistim pemerintahan Islam musyawarah dan mufakat terhadap memutuskan sesuatu sangat dijunjung tinggi sebagai penyelesaian masalah, begitu juga dengan keputusan dan kebijakan yang dikeluarkan dengan mempertimbangkan kemaslahatan umum atau kepentingan orang banyak, bukan kepentingan kelompok maupun kepentingan pribadi.

DAFTAR ISI

JUDUL

PENGAJUAN SKRIPSI

LEMBAR PENGESAHAN

MOTTO

KATA PENGATAR ----- i

ABSTRAK ----- iv

DAFTAR ISI ----- v

DAFTAR TABEL ----- vii

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang ----- 1

B. Batasan masalah ----- 7

C. Rumusan masalah----- 7

D. Tujuan dan kegunaan penelitian ----- 8

E. Metode Penelitian----- 8

F. Sistematika Penulisan ----- 11

BAB II GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN

A. Geografi----- 13

B. Demografi ----- 15

BAB III TINJAUAN UMUM TENTANG PEMEKARAN

A. Pengertian pemekaran -----	26
B. Dasar hukum tentang pemekaran -----	28
C. Pemerintahan desa -----	34
D. Proses pemekaran desa -----	45
E. Konsep fiqh siyasah tentang pemekaran-----	54

BAB IV PROSES PEMEKARAN DESA MERBAU DITINJAU MENURUT PERSPEKTIF FIQH SIYASAH

A. Pelaksanaan pemekaran -----	64
B. Peranan Badan Permusyawaratan Desa dalam proses pemekaran Desa Merbau -----	72
C. Tinjauan Fiqh Siyasah terhadap proses pemekaran Desa Merbau-----	81

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan -----	89
B. Saran -----	90

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN-LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara yang sangat besar dan kaya akan hasil alam, setelah terbukanya kran demokrasi pada masa reformasi pasca runtuhnya rezim orde baru, maka terbukalah kesempatan bagi setiap orang untuk menuangkan ide-idenya demi kemajuan bangsa seiring berjalannya masa reformis dan demokrasi bangsa. Pada masa ini bangsa Indonesia sedang giat-giatnya melaksanakan perubahan dan pembangunan di segala bidang baik itu bidang ekonomi, politik, sosial, budaya, agama serta pertahanan dan keamanan nasional. Pembangunan dilaksanakan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat ke arah yang lebih baik serta untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur yang merata materil dan spirituilberdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 (UUD 1945) di dalam wadah negara kesatuan Repuplik Indonesia yang merdeka, berdaulat, bersatu dan berkedaulatan rakyat dalam suasana kehidupan bangsa yang aman, tentram, tertib, dan dinamisserta dalam pergaulan dunia yang merdeka, bersahabat dan damai.

Pembangunan daerah ditempatkan sebagai bagian integral dari pembangunan nasional, artinya pembangunan daerah yang tersebar di seluruh pelosok tanah air dikembangkan atas dasar tetap terjaga dan terpelihara keutuhan negara dengan tidak merupakan terwujudnya otonomi daerah yang nyata, dinamis dan bertanggung jawab. Era reformasi yang mulai dilaksanakan sejak berakhirnya

era orde baru pada bulan Mei 1998 yang sampai saat ini telah berjalan selama lebih dari sepuluh tahun dengan berbagai perubahan paradigma atau model pola terutama dalam penyelenggaraan pemerintahan dan di bidang ketatanegaraan lainnya.¹

Era reformasi bertujuan mengadakan koreksi atau perubahan, penataan dan pengaturan kembali berbagai wahana tata kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara agar lebih sesuai, selaras dan sejalan dengan tujuan bernegara sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terus diupayakan untuk dilakukan dengan sebaik-baiknya.

Ketentuan pasal 18 B ayat (2) UUD 1945 tersebut sesungguhnya merupakan langkah nyata dan perubahan mendasar bahwa pemerintah sangat memperhatikan dan memberikan kedudukan. Fungsi dan peranan yang sangat besar terhadap desa-desa dan kelurahan sebagai unit pemerintahan terbawah dalam struktur organisasi pemerintahan negara dan hakekatnya merupakan basis dasar dan landasan kehidupan bangsa dan negara di bidang ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, agama dan pertahanan dan keamanan. Bagaimana upaya dan langkah-langkah untuk mewujudkan kebudayaan dan peranan strategis desa dan kelurahan tersebut, itulah yang menjadi obsesi atau pemikiran kita bersama sebagai warga negara Indonesia.

Kenyataannya bahwa lebih kurang 70% penduduk Indonesia bermukim di desa-desa dengan keadaan dan kondisi yang saat ini masih termasuk dalam

¹ Soewito, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia Tentang Desa dan Kelurahan*, Bandung: CV. Nuansa Aulia, 2007

keadaan tertinggal di segala bidang.² Maka upaya pembangunan dan pemberdayaan desa-desa merupakan langkah penting yang harus dilakukan dan ditingkatkan dengan cermat dan efektif. Hal ini terkait pula dengan tuntutan atau kebutuhan yang tidak dapat dihindarkan bahwa seluruh warga negara Indonesia harus menghadapi era globalisasi, era komunikasi, informasi dan teknologi yang terus melanda dunia termasuk Indonesia dengan pelaksanaannya semakin meningkat dan semakin canggih.³

Posisi desa yang memiliki otonomi Desa sangat strategis sehingga memerlukan perhatian, seimbang terhadap penyelenggaraan otonomi daerah. Karena otonomi Desa yang kuat akan mempengaruhi secara signifikan perwujudan otonomi daerah.

Otonomi Desa merupakan otonomi yang asli, bulat, dan utuh bukan merupakan pemberian dari pemerintah, sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut, sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan asal-usul yang bersifat istimewa. Maka desa dapat melakukan perbuatan kekayaan, harta-harta, serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan.⁴

Kewenangan desa mencakup kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa, kewenangan yang oleh Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku di laksanakan oleh daerah dan pemerintah, serta tugas pembantuan dari Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten.

² LSI (*Lembaga Survei Indonesia Tahun 2006*)

³ Mitiam budiarjo, *Perkembangan Ilmu Politik Indonesia*. Galia Indonesia, Jakarta 1982 hal 22

⁴ Asosiasi Ilmu Politik (ALPI), *perkembangan ilmu politik serta pemantapan kesatuan dan persatuan bangsa* Jakarta, 1990 hal 19

Di era reformasi dan demokrasi ini, otonomi daerah diberikan seluas-luasnya kepada daerah-daerah yang selama orde baru tertutup dan memakai sistem sentralisasi, jadi peranan anak bangsa di pelosok-pelosok daerah kurang mendapat perhatian dan peranan dalam mengelola daerahnya masing-masing. Oleh karena itu, dengan adanya otonomi daerah memberikan peluang yang besar bagi putra-putra daerah dalam membangun dan berperan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang lebih baik, pengaturan dan pelaksanaan di segala bidang baik itu kebijakan-kebijakan dan pengaturan tatanan dan pemerintahan desa semuanya telah diberikan kepada pemerintahan Provinsi, Kabupaten maupun Desa dan Kelurahan.⁵

Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, telah membawa dampak positif pada penyelenggaran pemerintah Republik Indonesia termasuk dalam proses perubahan seperti pemekaran daerah baik Provinsi, Kabupaten/Kota maupun Kecamatan dan kelurahan/Desa. Kemudian didalam Undang-Undang tersebut sudah dijelaskan secara jelas dan tegas memuat substansi mengenai pengakuan dan penghormatan terhadap kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya, pembentukan, penggabungan dan/atau penghapusan desa, sistim penyelenggaran pemerintahan desa dan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya perangkat desa, Badan Permusyawaratan Desa, kerja sama desa serta pemberdayaan masyarakat desa. Kemudian didalam Undang-Undang Dasar 1945juga dijelaskan dalam pasal 18 B (Amandemen II) berbunyi “ Negara

⁵ Hartono Hari Kusumo, *Pengantar Sosiologi Sebuah Pembanding*. Yogyakarta, PT. Tiara Wacana Yogya, 1992.

mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam Undang-Undang”.

Perubahan substantif mengenai desa yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan kemudian lebih rinci dengan Peraturan pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang desa, yang menguraikan tentang pembentukan, penghapusan dan/atau penggabungan desa yaitu pada pasal 2 ayat (1) berbunyi “desa dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal-usul desa dan kondisi social budaya masyarakat setempat” kemudian pada pasal 2 ayat (2) disebutkan bahwa pembentukan desa harus memenuhi syarat antara lain:

- a. jumlah penduduk, untuk wilayah Jawa dan Bali paling sedikit 1500 jiwa atau 300 Kepala Keluarga, wilayah Sumatera dan Sulawesi paling sedikit 1000 jiwa atau 200 Kepala Keluarga, dan wilayah Kalimantan, NTB, NTT, Maluku, Papua paling sedikit 750 Jiwa atau 75 Kepala Keluarga.
- b. Luas wilayah, yaitu luas wilayah yang terjangkau secara berdaya guna dan hasil guna dalam rangka memberikan pelayanan dan pembinaan masyarakat.
- c. Bagian wilayah kerja
- d. Perangkat, dan

e. Sarana dan prasarana pemerintahan.⁶

Pasal 2 ayat (3) berbunyi “ pembentukan desa sebagaimana pada ayat (1) dapat berupa penggabungan beberapa desa atau bagian desa yang bersandingan, atau pemekaran dari satu desa menjadi dua desa, atau pembentukan desa diluar desa yang telah ada.

Pasal 2 ayat (4) Pemekaran satu Desa menjadi dua desa atau lebih, atau pembentukan desa diluar desa yang telah ada.

Pasal 2 ayat (5) desa yang kondisi masyarakat dan wilayahnya tidak lagi memenuhi persyaratan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (2) dapat dihapus atau digabung.

Didalam Peraturan Daerah kabupaten Pelalawan no 21 tahun 2001 tentang pembentukan, pemekaran, penghapusan dan pengabungan desa, disebutkan persyaratan pemekaran Desa dalam pasal 5 ayat 2 yang berbunyi : pemekaran desa harus dimusyawarahkan / di mufakatkan terlebih dahulu dengan BPD dengan memperhatikan syarat- syarat terbentuknya suatu desa yang hasilnya dituangkan dalam peraturan desa.⁷

Kabupaten Pelalawan merupakan suatu wilayah yang termasuk salah satu kabupaten yang ada di propinsi Riau dan merupakan kabupaten yang telah melaksanakan pembangunan dan pelaksanaan mengurus rumah tangganya sendiri dengan lebih mengedepankan hak-hak masyarakat.

⁶ Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 Pasal 2 ayat 1- 5 dan Undangundang No 32 tahun 2004

⁷ Peraturan Daerah NO 21 tahun 2001 *tentang pembentukan, pemekaran, penghapusan, dan penggabungan desa.*

Desa Merbau adalah salah satu desa yang berada di wilayah Kecamatan Pangkalan Bunut, Kabupaten Pelalawan, Provinsi Riau. Desa Merbau terdiri dari 4 Dusun antara lain: Dusun Logas, Dusun Keriung, Dusun Pematang Balam, Dusun seberang dan Dusun Ujung Banjar.

Karena akan dimekarkannya desa ini, maka harus melalui proses. Adapun dalam proses pemekaran ini harus memenuhi beberapa aspek antara lain: kesiapan desa baik itu sarana dan prasarana, persyaratan, dan prospek serta potensi desa untuk pemekaran.

Dari uraian di atas maka penulis tertarik untuk meneliti dan menuangkannya dalam bentuk sripsi judul: **Proses Pemekaran Desa Merbau Kecamatan Pangkalan Bunut Ditinjau Menurut Perspektif Fiqh Siyasah**

B. Batasan Masalah

Untuk lebih terfokusnya penelitian maka perlu dibuat batasan masalah yang akan diteliti, untuk itu fokus penelitian ini adalah mengenai bagaimana proses pemekaran Desa Merbau serta tinjauan Fiqh Siyasah.

C. Permasalahan

1. Bagaimanakah proses pemekaran Desa Merbau?
2. Bagaimana peranan Badan Permusyawaratan Desa dalam proses pemekaran Desa Merbau ?
3. Bagaimana tinjauan Fiqh Siyasah terhadap proses pemekaran desa Merbau?

D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui tentang pemekaran desa Merbau ditinjau menurut perspektif fiqh siyasah.
- b. Untuk mengetahui bagaimana proses pemekaran Desa Merbau
- c. Untuk mengetahui peranan BPD dalam proses pemekaran desa Merbau.

2. Kegunaan Penelitian

- a. Membantu memberikan informasi kepada masyarakat dalam pemekaran desa.
- b. Memberikan sumbangan terhadap khasanah ilmu pengetahuan umumnya dan ilmu siyasah khususnya.
- c. Untuk memenuhi sebagian dari syarat-syarat guna mendapatkan gelar Sarjana Hukum Islam Fakultas Syari'ah dan Ilmu Hukum Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau.

E. Metode Penelitian

1. Lokasi, Subjek dan Objek Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian lapangan (*Field Research*) yang berlokasi di Desa Merbau, Kecamatan Pangkalan Bunut, Kabupaten Pelalawan. Adapun ketertarikan penulis mengambil lokasi penelitian ini adalah karena adanya fenomena yang terjadi di Desa ini yaitu akan dimekarkannya Desa Merbau. Yang menjadi subjek penelitian ini adalah perangkat pemerintah Desa, tokoh masyarakat, dan BPD Desa Merbau, sedangkan objek penelitian adalah proses

pemekaran Desa Merbau Kecamatan pangkalan Bunut ditinjau menurut Prespektif Fiqih Siyasah.

2. Populasi

Adapun yang menjadi populasi dalam penelitian ini adalah perangkat pemerintah Desa sebanyak 25 orang , Tokoh masyarakat sebanyak 4 orang, dan Badan Permusyawaratan Desa sebanyak 7 yang berjumlah keseluruhannya 36 orang yang kesemuanya masuk penelitian ini.

3. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini meliputi dua kategori, yaitu:

- a. Sumber data primer, yaitu para perngkat desa, tokoh masyarakat dan masyarakat Desa Merbau.
- b. Sumber data sekunder, yaitu data yang diperoleh melalui literatur-literatur dan arsip-arsip yang berkaitan dengan penelitian yang penulis lakukan yang dianggap ada relevansinya dengan pembahasan dalam penelitian ini.

4. Metode Pengumpulan Data

- a. Observasi

adalah peneliti mengadakan pengamatan secara langsung ke lokasi terhadap permasalahan yang sedang ditieliti yaitu pemekaran Desa Merbau Kecamatan Pangkalan Bunut ditinjau menurut perspektif Fiqh Siyasah.

- b. Wawancara

Yaitu peneliti melakukan wawancara dengan mengajukan beberapa pertanyaan secara langsung kepada tokoh masyarakat yang berjumlah 3 orang.

- c. Angket

Yaitu mengajukan pertanyaan secara tertulis kepada responden yang terdiri dari pemerintahan desa / aparat desa, dan BPD yang keseluruhannya berjumlah 36 orang.

d. Dokumentasi

Yaitu mengumpulkan data dengan berbagai bahan dokumen yang berhubungan dengan proses pemekaran Desa Merbau.

5. Metode Analisa Data

Adapun metode analisa data dalam penelitian ini adalah analisa kualitatif dan analisa kuantitatif.

Analisa data kualitatif adalah dengan mengklasifikasikan data kedalam kategori-kategori berdasarkan persamaan dari jenis data tersebut. Kemudian diuraikan antara data yang satu dengan yang lain lalu dihubungkan untuk ditarik kesimpulan atau gambaran yang utuh tentang masalah yang diteliti.

Analisa kuantitatif adalah data-data yang sudah terkumpul, diproses melalui tahap *editing*, *coding* dianalisa dan akhirnya ditabulasikan kedalam bentuk tabel yang berpersentase. Kemudian tabel tersebut diuraikan dan diinterpretasikan sehingga diperoleh pula gambaran yang utuh tentang masalah yang diteliti.

6. Metode Penulisan

Dalam pembahasan ini penulis menggunakan metode-metode sebagai berikut:

- *Deduktif*, yaitu menggambarkan kaedah umum yang ada kaitannya dengan tulisan ini, lalu dianalisis serta mengambil kesimpulan secara khusus.
- *Induktif*, yaitu menggambarkan kaedah khusus yang ada kaitannya dengan dengan mengumpulkan fakta-fakta secara menyusun, menjelaskan, dan kemudian menganalisisnya serta ditarik kesimpulan secara umum.
- *Deskriptif*, yaitu penelitian yang menggambarkan atau melukiskan kaedah subjek dan objek penelitian berdasarkan fakta-fakta yang ada.

F. Sistematika Penulisan

Agar penelitian ini dapat dipahami dan mengarah kepada pembahasan maka penulisan penelitian ini disusun dengan sistem yang diatur sedemikian rupa dalam suatu sistematika penulisan sebagaimana berikut ini:

- BAB I** : Pendahuluan, yang terdiri atas: Latar Belakang Masalah, Batasan Masalah, Permasalahan, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Metode Penelitian dan Sistematika Penelitian.
- BAB II** : Gambaran umum tentang lokasi penelitian yang terdiri atas: Keadaan Geografis dan Keadaan Demografis Desa Merbau Kecamatan Pangkalan Bunut Kabupaten Pelalawan, Agama, Keadaan Etnis, Pendidikan, Adat Istiadat, dan Kehidupan Sosial Ekonomi Masyarakat dan Pemerintahan Desa.
- BAB III** : Dalam bab ini penulis akan menjelaskan tinjauan umum tentang pemekaran desa, meliputi: pengertian pemekaran desa, dasar

hukum tentang pemekaran, persyaratan pemekaran desa, dan konsep fiqh siyasah tentang pemekaran.

BAB IV : Dalam Bab ini meliputi; Proses pemekaran Desa Merbau, Peranan Badan Permusyawaratan Desa dalam proses pemekaran Desa Merbau dan tinjauan atau pandangan Fiqh Siyasah Terhadap Proses Pemekaran di Desa Merbau Kecamatan Pangkalan Bunut.

BAB V : Penutup yang terdiri atas: Kesimpulan dan Saran.

DAFTAR PUSTAKA

Lampiran

BAB II

GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN

A. Geografi dan Demografi Umum Lokasi Penelitian

1. Geografi

Merbau merupakan salah satu Desa yang terletak di kecamatan Pagkalan Bunut Kabupaten Pelalawan. Secara geografis Desa Merbau memiliki luas ± 15.516 Ha. Yang berbatasan dengan :

Sebelah timur berbatasan dengan: Desa Ransang

Sebelah barat berbatasan dengan: Desa Lubuk mandian gajah

Sebelah utara berbatasan dengan: Desa Sungai Tolam

Sebelah selatan berbatasan dengan: Desa Petani

Didalam wilayah Desa Merbau terdapat empat Dusun. Tiap-tiap Dusun membawahi RW dan RT. Tiap Dusun dikepalai Kepala Dusun. Keempat Dusun itu adalah :

Dusun Keriung denga Kepala Dusunnya Bapak Abdul Muis, Dusun Logas dengan Kepala Dusunnya Bapak Azis, Dusun Pematang Balam dengan Kepala Dusunnya Bapak Samsul Arifin Dan Dusun Ujung banjar sebagai Kepala Dusunnya Bapak Zainal Abidin

Desa Merbau berjarak ± 13 Km dari pusat Kecamatan yang sebagian jalannya sudah diaspal kurang lebih 6 Km dari pusat Kecamatan Pangkalan Bunut.

Desa Merbau juga merupakan daerah subur karena Desa ini dikelilingi oleh perkebunan PTPN V dan pohon karet yang sekaligus merupakan kebun bagi sebagian masyarakat di Desa ini.

Penggunaan areal pertanahan Desa Merbau dapat kita lihat pada tabel berikut :

Tabel II. 1

Penggunaan areal pertanahan Desa Merbau

No	Pengunaan	Luas (Ha)
1	Industri	-
2	Perdagangan dan Pertokoan	2
3	Perkantoran	1
4	Pasar Desa	-
5	Tanah Wakaf	2
6	Irigasi	3
7	Perumahan dan Perkebunan	10.527
8	Hutan	4.978
	Jumlah	15.516

Sumber : Kantor Desa Merbau 2008

Data dalam tabel diatas menunjukkan bahwa sebagian besar tanah digunakan untuk perumahan dan perkebunan yakni seluas 67%. Sisanya hanya sebagian hutan dan lain-lain.

B. Demografi

Menurut data statistic tahun 2007-2008 penduduk Desa Merbau berjumlah 2540 jiwa terdiri dari 396 KK (Kepala Keluarga). Hal ini dapat dilihat menurut jenis kelamin dari tabel II Bab II berikut :

Tabel II. 2

Klasifikasi penduduk berdasarkan jenis kelamin

No	Jenis Kelamin	Jumlah	Persentase
1	Laki-laki	1.175	46,25%
2	Perempuan	1.365	53,75%
	Jumlah	2.540	100%

Sumber : Kantor Kepala Desa Merbau 2008

Jumlah masyarakat Desa Merbau tahun 2007-2008 didominasi oleh perempuan yaitu berjumlah 1.365 jiwa, sedangkan laki-laki hanya 1.175 jiwa dari seluruh penduduk.

Sedangkan menurut tingkat usia penduduk Desa Merbau terdiri dari anak-anak, remaja, dewasa dan manula. Komposisi penduduk menurut umur dapat dilihat dari tabel III bab II berikut :

Tabel II. 3
Komposisi penduduk menurut umur

No	Kelompok umur	Jumlah	Persentase
1	0-4 tahun	152	5,98%
2	4-6 tahun	270	10,62%
3	7-12 tahun	141	5,55%
4	13-15 tahun	162	6,37%
5	16-18 tahun	350	13,77%
6	19 tahun keatas	1375	54,13%
	Jumlah	2.540	100%

Sumber : Kantor Kepala Desa Merbau 2008

Dari Tabel di atas terlihat bahwa jumlah penduduk Desa Merbau yang terbesar terdapat pada umur 19 tahun keatas, yakni 1375 jiwa. Kelompok usia produktif yakni kelompok umur 16-18 tahun mencapai 350 jiwa. Jadi jumlah penduduk yang berusia produktif di Desa Merbau cukup besar. Kelompok penduduk ini merupakan potensi yang dapat di gerakkan dalam pelaksanaan pembangunan.

1) Mata Pencaharian dan Pendidikan

a) Mata Pencaharian

Penduduk Desa Merbau mata pencahariannya adalah mayoritas petani dan hanya sebagian yang Pns, Dagang, Nelayan, dan lain-lain.

Untuk mengetahui perincian lebih lanjut dapat dilihat pada tabel IV Bab II sebagai berikut :

Tabel II. 4

Komposisi penduduk menurut mata pencaharian

No	Mata Pencaharian	Jumlah
1	Petani	395
2	Pegawai Negeri	21
3	Dagang	11
4	Nelayan	15
5	Dan lain-lain	25
	Jumlah	467

Sumber : Kantor Kepala Desa Merbau 2008

Dilihat dari komposisi penduduk, sebagian besar penduduk Desa Merbau bermata pencaharian sebagai petani yaitu sekitar 395 orang. Sedangkan sebagian kecil lain bekerja sebagai pegawai negeri, dagang, nelayan dan lain-lain.

b) Pendidikan

Dalam bidang pendidikan masih digolongkan sangat rendah, untuk mengetahui perincian lebih lanjut dapat dilihat pada tabel sebagai berikut :

Tabel II. 5
Komposisi Penduduk Berdasarkan Pendidikan

No	Pendidikan	Jumlah	Persentase
1	Tidak Sekolah	1579	62,16%
2	Sekolah Dasar	455	17,91%
3	SLTP	288	11,13%
4	SLTA	198	7,79%
5	Akademik / DI-DIII	13	0,51%
6	S1	7	0,27%
	Jumlah	2540	100%

Sumber : Kantor Kepala Desa Merbau 2008

Dalam bidang pendidikan masyarakat Merbau telah memiliki sumber daya manusia yang banyak baik dalam proses pembangunan dan kemajuan Desa Merbau kedepan.

2) Agama dan Kebudayaan

a) Agama

Penduduk Desa Merbau mayoritas beragama Islam, dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel II. 6**Komposisi penduduk menurut agama**

No	Agama	Jumlah	Persentase
1	Islam	2535	99,81%
2	Kristen	5	0,19%
	Jumlah	2540	100%

Sumber : Kantor Kepala Desa Merbau 2008

Dari tabel diatas dapat diketahui bahwa mayoritas penduduk Desa Merbau beragama Islam. Dengan demikian, sarana peribatan yang ada di Desa Merbau hanyalah sarana peribatan untuk orang muslim / Islam. Hal ini dapat dilihat pada tabel VII Bab II berikut ini :

Tabel II. 7**Komposisi Sarana Ibadah**

No	Sarana Peribadatan	Jumlah
1	Mesjid	2
2	Mushalla	4
	Jumlah	6

Sumber : Kantor Kepala Desa Merbau 2008

b) Kebudayaan

Kebudayaan adalah hasil dari cipta, rasa dan karsa. Kebudayaan dalam kehidupan manusia mempunyai arti sangat penting karena kebudayaan yang lahir dari potensi budaya yang dimiliki manusia itu sendiri.

Budaya satu wilayah merupakan cerminan dari adapt istiadat yang terkait dengan kehidupan manusia dalam dimensi social dan diperoleh dari hasil kajian kreatif manusia. Oleh karena itu budaya suatu daerah sangat erat hubungannya dengan system.

3) Prasarana fisik Desa

Keadaan prasarana fisik Desa Merbau yang meliputi, prasarana pemasaran, prasarana perhubungan dan prasarana social budaya secara berturut-turut dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel II. 8**Keadaan Prasarana Pemasaran :**

No	Jenis Prasarana	Jumlah
1	Pasar Umum	-
2	Toko	2 buah
3	Kios / warung	4 buah
	Jumlah	7 buah

Sumber : Kantor Kepala Desa Merbau 2008

Dari tabel terlihat bahwa Desa Merbau telah memiliki pasar umum dan memiliki toko dan warung / kios.

Berdasarkan observasi dan wawancara penulis, bahwa prasarana ini baik secara kuantitas maupun kualitas masih kurang memenuhi kebutuhan masyarakat sehari-hari.

Prasarana perhubungan merupakan prasarana penting bagi sebuah desa dimana dengan adanya prasarana perhubungan memungkinkan masyarakat untuk membawa barang-barang hasil produksi nya ke tempat pemasaran. Selain itu segala kegiatan sudah tentu memerlukan prasarana perhubungan. Adapun prasarana perhubungan di Desa Merbau dapat dilihat dari tabel berikut ini :

Tabel II. 9

Keadaan prasarana perhubungan.

No	Jenis Prasarana	Jumlah
1	Jalan Aspal	6 Km
2	Jalan Batu	4 Km
3	Jalan Tanah	1 Km
4	Jembatan	2 Buah

Sumber : Kantor Kepala Desa Merbau 2008

Dilihat dari tabel diatas terlihat bahwa jumlah dan keadaan prasaran perhubungan kurang memadai.

Berdasarkan pengamatan wawancara penulis dengan Kepala Desa dan tokoh masyarakat, prasarana dirasa masih kurang, terutama untuk membawa hasil-hasil perkebunan ketempat pusat kecamatan.

Keadaan prasaran social budaya Desa Merbau dapat dilihat dari tabel sebagai berikut

Tabel II. 10

Keadaan prasarana olahraga / kesenian kebudayaan dan social

No	Jenis prasarana	Jumlah
1	Balai Desa	-
2	Kantor Kepala Desa	1 buah
3	Kantor PKK	-
4	Puskesmas Pembantu	1 buah
5	Perpustakaan	-
6	Pos keamanan	1 buah
7	Lapangan Bola Kaki	1 buah
8	Lapangan bola voli	2 buah
9	Lapangan takraw	1 buah
10	Lapangan Tennis Meja	1 buah

Sumber : Kantor Kepala Desa Merbau 2008

Dari tabel diatas dapat diketahui bahwa prasarana social budaya Desa Merbau belum cukup memadai. Belum semua prasarana yang diperlukan oleh masyarakat ada dan dapat dimanfaatkan.

C. Pemerintahan Desa

Pemerintah desa adalah kepala desa dan perangkat desa. Perangkat desa disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi social budaya masyarakat setempat. Sedangkan susunan organisasi dan tata pemerintahan desa ditetapkan dengan peraturan desa. Kepala desa merupakan pilihan dari penduduk desa yang dipilih secara langsung, yang memenuhi persyaratan dengan masa jabatan 6 tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan berikutnya. Selaku pemerintahan desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Dalam menjalankan pemerintahan desa sehari-hari kepala desa merbau dibantu satu orang kekretris desa dan empat orang kepala urusan, yakni kepala urusan pemerintahan, kepala urusan keuangan dan kepala urusan umum.

Adapun nama-nama pemerintahan desa merbau dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel II. 11**Nama-nama pemerintahan desa merbau :**

No	Nama	Jabatan
1	M. Syukur	Kepala desa
2	Abdul Hakim	Sekretris desa
3	Zamzami	Kaur pemerintahan
4	Khairi	Kaur pembangunan
5	Dedi Armanto	Kaur keuangan
6	Wukir	Kaur umum

Sumber : Kantor Kepala Desa Merbau 2008

Sedangkan BPD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa yang dipilih dari perwakilan penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. BPD terdiri dari ketua RW, pemangku adat, golongan propesi, pemuka agama dan tokoh masyarakat desa setempat. Struktur organisasi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel II. 12**Struktur organisasi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Desa merbau**

No	Nama	Jabatan
1	Abu Samah	Ketua
2	Umar Dani	Wakil Ketua
3	Arsyad	Sekretaris
4	T. Jufriman	Anggota
5	Sayuti	Anggota
6	Pemliati, A.Ma	Anggota
7	Suhdi Alpian	Anggota

Sumber : Kantor Kepala Desa Merbau 2008

BAB III

TINJAUAN UMUM TENTANG PEMEKARAN

A. Pengertian Pemekaran

Di dalam kamus bahasa Indonesia, pengertian pemekaran adalah berasal dari kata *mekar* yang mempunyai makna: berkembang, menjadi terbuka. Sedangkan *Pemekaran* adalah proses atau cara menjadi bertambah besar atau luas. Daerah adalah bagian permukaan bumi dikaitkan dengan keadaan alam sebagainya, yang khusus seperti Khatulistiwa, Kutub, Padang Pasir, Pantai, Pegunungan, dan lain sebagainya. Dilingkungan Pemerintahan, wilayah : Kabupaten, Provinsi, Negara dan sebagainya.¹

Jadi dari pengertian diatas bahwa pemekaran desa adalah sebuah proses pengembangan atau perluasan daerah, berdasar pengelolaan pemerintahan, maka daerah itu melingkup kabupaten dan kota. Dan kalau menurut teritorial adalah melingkup padang pasir, pegunungan, pantai, datran rendah, lautan dan sebagainya.

Pembentukan/Pemekaran Desa merupakan tindakan mengadakan desa dan kelurahan baru diluar wilayah desa-desa yang telah ada (DR. Taliziduhu Ndraha). Dari satu (1) daerah menjadi dua (2) daerah atau lebih dapat dilakukan setelah mencapai batas minimal 5 tahun usai penyelenggaraan pemerintahan. Sesuai dengan peraturan pemerintah (PP). Peraturan Pemerintah adalah peraturan yang

¹ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Balai Pustaka, 2002), edisi ke-3 h. 228-728.

dikeluarkan oleh pemerintah yang sesuai dengan perundang-undangan yang berlaku.

Peraturan Pemerintah (PP) No. 72 tahun 2005 tentang pembentukan dan perubahan status desa BAB II Pasal 2 ayat 1-5 yaitu:

1. Desa dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal – usul desa dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat.
2. Pembentukan Desa sebagaimana yang dimaksud ayat (1) harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:
 - a. Jumlah Penduduk
 - b. Luas Wilayah
 - c. Bagian Wilayah Kerja
 - d. Perangkat
 - e. Sarana dan Prasarana Pemerintahan
3. Pembentukan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa penggabungan beberapa desa, atau bagian desa yang bersandingan, atau pemekaran dari satu mnjadi dua desa atau lebih, atau pembentukan desa diluar desa yang telah ada.
4. pemekaran dari satu desa menjadi dua desa atau lebih sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dilakukan setelah mencapai paling sedikit lima tahun penyelenggaraan pemerintah desa.

5. desa yang kondisi masyarakat dan wilayahnya tidak lagi memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dihapus atau digabung.²

B. Dasar Hukum Tentang Pemekaran Daerah

Ada beberapa undang-undang yang membahas tentang kedaerahan antara lain:

1. Undang-undang No. 1 Tahun 1957 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah. Undang-undang ini sebagai usaha untuk uniformitas dalam menyatukan undang-undang tentang pokok-pokok otonomi daerah bagi seluruh Indonesia, yang akan menggantikan seluruh perundang-undangan tentang pokok-pokok otonomi daerah yang beraneka warna.
2. Undang-undang No. 18 Tahun 1965 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah. Undang-undang ini dibuat menjelang meletusnya PKI, sehingga dalam undang-undang ini sempat memasukkan ketentuan bahwa untuk terciptanya demokrasi terpimpin, maka dalam pimpinan DPRD, pembentukan wakil ketua harus menjamin terciptanya poros Nasakom. Selain itu undang-undang ini terkenal dengan pemberian otonomi yang seluas-luasnya.
3. Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah. Undang-undang ini dikenal dengan pemberian otonomi yang nyata dalam arti bahwa pemberian otonomi daerah kepada daerah haruslah

² PP. Nomor 72 tahun 2005 Tentang Desa

didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan, dan tindakan-tindakan serta kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri. Bertanggung jawab dalam arti bahwa pemberian otonomi itu benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar diseluruh pelosok Negara dan serasi atau tidak bertentangan dengan pengarah-pengarah yang telah diberikan, serasi dengan pembinaan politik dan ketentuan bangsa, menjamin hubungan serasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah. Undang-undang No. 5 tahun 1974 ini mempunyai judul dengan penekanan kata petunjuk tempat “ di “ maksudnya adalah karena undang-undang ini selain mengatur tentang pokok-pokok pemerintahan daerah otonom, juga mengatur tentang pokok-pokok penyelenggaraan yang menjadi tugas pemerintahan pusat di daerah.

4. Undang-undang Dasar 1945 pasal 18. secara lengkap bunyi pasalnya adalah: “ *Pembagian Daerah Indonesia atas dasar daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam system pemerintahan Negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa.* ”

Dalam pernyataan “ mengingat dasar permusyawaratan ” dibentuk daerah otonomi berdasarkan azas desentralisasi. Dengan pernyataan “dalam system Pemerintahan Daerah” dimana Negara Republik Indonesia berbentuk kesatuan (

Pasal 1 ayat 1 Undang-undang Dasar 1954), maka desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan demokrasi, serta kemungkinan pelaksanaan berbagai urusan Pemerintahan Daerah menurut azas tugas pembantuan.³

Salah satu unsur reformasi total itu adalah tuntunan pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah Kabupaten/Kota. Tuntunan seperti ini adalah wajar, paling tidak untuk dua alasan. Pertama; intervensi Pemerintah Pusat terlalu besar dimasa yang lalu telah menimbulkan masalah rendahnya kapabilitas dan efektifitas pemerintahan daerah dalam mendorong proses pembangunan dan kehidupan demokrasi di daerah. Arahan dan *statutory requirement* yang terlalu besar dari pemerintah pusat tersebut menyebabkan inisiatif dan prakarsa daerah cenderung mati, sehingga pemerintah daerah seringkali menjadi pemenuhan peraturan sebagai tujuan, dan bukan sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Tuntutan pemberian otonomi itu juga muncul sebagai jawaban untuk memasuki *era new game* yang membawa *new rules* pada semua aspek kehidupan manusia dimasa yang akan datang. Di era seperti ini, dimana *globalization cascade* sudah semakin meluas, pemerintahan akan semakin kehilangan kendalai pada banyak persoalan, seperti pada perdagangan internasional, informasi dan ide, serta transaksi keuangan. Dimasa depan, pemerintahan sudah terlalu besar untuk

³ Safi'ie Inu Kencana, *Ilmu Pemerintahan dan Al-Qur'an*, (Jakarta Bumi Aksara, 1995), Cet I H. 287-288

menyelesaikan permasalahan-permasalahan kecil untuk dapat menyelesaikannya semua masalah yang dihadapi masyarakat.⁴

Reformasi dibidang politik dan pemerintahan saat ini telah melahirkan agenda dan kesepakatan nasional baru dalam penyelenggaraan pemerintah daerah yang ditanda tangani oleh diterbitkannya TAP MPR No. XV/1998 tentang *Penyelenggaraan otonomi daerah; pengaturan; dan pememfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka NKRI*. Yang mengawali paradigma baru tatanan pemerintahan daerah. Dari semangat TAP MPR XV/1998 tersebut dapat dilihat beberapa aspek penyelenggaraan otonomi daerah sebagai berikut:

1. Pembangunan daerah sebagai bagian integral pembangunan nasional. Melalui otonomi daerah, pengaturan sumber daya nasional yang berkeadilan, dan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
2. Otonomi daerah diberikan dengan prinsip kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proposional. Dengan pengaturan , pembagian, dan pememfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.
3. Penyelenggaraan otonomi daerah dijalankan dengan prinsip demokrasi dan memperhatikan keanekaragaman daerah.
4. Pengaturan, pembagian, dan pemamfaatan sumber daya nasional antara pusat dan daerah dilaksanakan secara adil untuk kemakmuran masyarakat daerah dan bangsa secara keseluruhan.

⁴ Mardiasno, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah* (Yogyakarta; Raja Grafindo, 2002).h. 3-5

5. Pengelolaan sumber daya alam dilakukan secara efektif dan efisien dan bertanggung jawab transparan, terbuka, dan dilaksanakan dengan memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada usaha kecil, menengah, dan koperasi.
6. Perimbangan keuangan antara pusat dan daerah dilaksanakan dengan memperhatikan potensi, luas, keadaan geografi, jumlah penduduk, dan tingkat pendapatan daerah.
7. Pemerintah daerah berwenang mengelola sumber daya nasional dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan.
8. Penyelenggaraan otonomi daerah dalam rangka mempertahankan dan memperkuat NKRI, dilaksanakan berdasarkan azas kerakyatan dan berkesinambungan yang diperkuat dengan pengawasan DPRD dan Masyarakat.

Penyelenggaraan pemerintah daerah merupakan manifestasi dari pemerintahan seluruh wilayah negara. Untuk itu segala aspek menyangkut konfigurasi kegiatan dan karakter yang berkembang, akan mewarnai penyelenggaraan pemerintah secara nasional. Peranan dan kedudukan pemerintahan daerah sangat strategis, dan sangat menentukan secara nasional, sehingga paradigma baru pemerintahan yang berbasis daerah akan berimplikasi pada bergesernya tugas dan fungsi pemerintahan pusat lebih banyak kearah penyelenggaraan fungsi pengarah dan mendelegasikan sebagian besar kegiatan di daerah dengan memberi kepercayaan dan tanggung jawab sepenuhnya kepada

daerah, sehingga persepsi lama yang sering terdengar menyangkut egoisme sektoral akan terhapus.

Provinsi yang berkedudukan sebagai daerah otonom akan sekaligus sebagai daerah administrasi akan melaksanakan kewenangan pemerintah pusat yang didelegasikan kepada gubernur, provinsi sebagai daerah otonom, bukan merupakan daerah dari Kabupaten maupun Kota. Daerah otonom Provinsi terhadap Kabupaten dan Kota tidak mempunyai hirarki. Maksudnya daerah otonom Provinsi tidak membawahi daerah otonom Kabupaten dan Kota, tetapi dalam praktek terhadap hubungan koordinasi, kerjasama, dan atau kemitraan sebagai sesama daerah otonom. Dalam kedudukan sebagai wilayah administrasi, gubernur selaku wakil pemerintah melakukan hubungan pembinaan dan pengawasan terhadap daerah Kabupaten dan Kota.⁵

Desa berdasarkan undang-undang nomor 32 tahun 2004 adalah desa atau disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang yuridis, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan/ atau dibentuk dalam system pemerintahan nasional dan berada di Kabupaten/Kota, sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1954. landsan pemikiran

⁵ J. Kaloh, *Mencarai Bentuk Otonomi Daerah*, (Jakarta; Rineka Cipta, 2002), Cet I, h. 53-

dalam pengaturan mengenai desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli demokrasi dan pemberdayaan masyarakat.⁶

Undang-undang ini mengakui otonomi yang dimiliki oleh desa ataupun disebutkan lainnya dan kepada desa melalui pemerintahan desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu. Sedangkan terhadap desa diluar desa geneologis yaitu desa yang bersifat administrative seperti desa yang dibentuk karena pemekaran desa ataupun karena transmigrasi ataupun karena alasan lain yang warganya pluralistik, majemuk, ataupun heterogen maka otonomi desa akan diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang untuk mengikuti perkembangan dari desa itu sendiri. sebagai wujud demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah desa dibentuk Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau sebutan lain sesuai dengan budaya yang berkembang di desa bersangkutan, yang berfungsi sebagai lembaga pengaturan dalam penyelenggaraan pemerintah desa, seperti dalam pembuatan dan pelaksanaan peraturan desa, anggaran pendapatan dan belanja desa, dan Keputusan Kepala Desa di desa dibentuk lembaga kemasyarakatan yang berkedudukan sebagai mitra kerja pemerintah desa dalam memberdayakan masyarakat desa.

⁶ Redaksi, Pustaka Widyatama, *Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2004, Tentang Pemerintah Daerah Beserta Penjelasan*, (Yogyakarta; Pustaka Widyatama, 2005), Cet II h. 149

C. Pemerintahan Desa

Secara etimologi pemerintahan berasal dari kata pemerintah, yang paling sedikit kata “perintah” tersebut memiliki empat unsure, yaitu pihak yang memerintah memiliki wewenang dan pihak yang diperintah memiliki ketaatan.

Apabila dalam suatu Negara, kekuasaan pemerintahan, dibagi atau dipisahkan maka terdapat perbedaan antara pemerintahan dalam arti sempit dan pemerintahan dalam arti luas. Pemerintahan dalam arti sempit hanya meliputi lembaga yang mengurus pelaksanaan roda pemerintahan (Eksekutif), sedangkan pemerintahan dalam arti luas selain Eksekutif termasuk juga lembaga yang membuat peraturan perundang-undangan (Legislatif) dan yang melaksanakan peradilan (Yudikatif).

Menurut C.F. Strong pemerintahan adalah kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan Negara, kedalam dan keluar. Oleh karena itu, pertama, harus mempunyai kekuatan militer atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang, yang kedua, harus mempunyai kekuatan Legislatif atau dalam arti pembuatan Undang-Undang, yang ketiga, harus mempunyai kekuatan finansial atau kemampuan untuk mencukupi keuangan masyarakat dalam rangka membiayai ongkos keberadaan negara dalam menyelenggarakan peraturan yaitu dalam rangka penyelenggaraan kepentingan negara.

Sedangkan pengertian desa adalah persatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat

setempat yang diakui dan dihormati dalam sistim pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁷

Penyelenggaraan pemerintahan desa menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan didukung Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah memberikan keluangan dan kesempatan bagi desa dan memberdayakan masyarakat desa. Masyarakat desa dapat mewujudkan masyarakat yang mandiri (Otonomi Desa).

Jadi pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah desa dan BPD dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistim pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintahan Desa yang baik secara sederhana dapat dirumuskan apabila mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat. Pelayanan yang dapat diberikan oleh Pemerintahan Desa kepada masyarakat desa terkait dengan penyediaan barang publik (*Public Goods*) dan yang bersifat pengaturan (*Public Regulation*). Pelayanan tersebut dapat dilakukan oleh Pemerintah Desa apabila desa secara memadai memiliki kewenangan desa, Lembaga Desa, personil pemerintah desa, keuangan desa dan Lembaga Perwakilan Desa serta kerja sama antar desa.

Dalam pelaksanaan administrasi pemerintahan desa, sering terlihat adanya beberapa masalah, sehingga sering terjadi pelaksanaan pembangunan tidak

⁷ Wijaja, HAW, *pemerintahan desa berdasarkan Undang-Undang No 22 Tahun 1999 Tentang pemerintahan daerah*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2000

berjalan sebagaimana mestinya. berdasarkan hal ini, maka yang menyebabkan administrasi pemerintahan Desa tidak berkembang antara lain:

1. pembatasan-pembatasan yang disebabkan karena pengaruh tradisi setempat dalam proses organisasi dan tata kerja pemerintahan desa.
2. kurang tersedianya dana atau anggaran yang cukup untuk mengelola kepentingan administrasi desa.
3. belum dilaksanakannya secara intrinsif sistim administrasi dan manajemen dalam pengelolaan pemerintahan desa.
4. mengalirnya tenaga kerja yang telah mendapatkan pendidikan yang cukup dikota.

Selain dari keterangan yang ada itu maka kiranya dapat juga dilihat disini yaitu tugas pemerintahan desa dalam bidang Tata Usaha antara lain:

1. Tata Usaha Umum, yang merupakan suatu segi administrasi pemerintahan desa, bersifat sederhana adalah yang harus dilakukan dalam Tata Usaha pembangunan desa yang menjadi tanggung jawab juru tulis desa, yang pekerjaannya antara lain :
 - a. Pencatatan Registrasi
 - b. Dokumentasi
 - c. Penyusunan surat-surat mengenai laporan data, mengenai keadaan wilayah desa.
2. Tata Usaha Keuangan Desa, yang terdiri dari;
 - a. pengelolaan penerimaan dan penggunaan kuangan pemerintah desadari hasil tanah milik desa dan penghailan lainnya.

b. Penyusunan Anggaran Belanja Pemerintahan Desa.

Dalam pasal 202 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditetapkan: pemerintahan desa terdiri atas Kepala Desa, dan perangkat desa. Desa yang dimaksud dalam ketentuan ini termasuk antara lain Nagari di Sumatera Barat, Gampong di Propinsi NAD, Lembang di Sulawesi selatan, Kampung di Kalimantan Selatan dan Papua, Negeri di Maluku.⁸

. Adapun Pemerintahan Desa terdiri dari :

1. Kepala Desa

Kepala Desa dipilih langsung oleh dan dari penduduk desa.

Seorang kepala desa haruslah seorang warga negara republik indonesia yang memenuhi syarat, yang selanjutnya akan ditentukan dalam perda tentang tata cara pemilihan kepala desa. Dalam pemilihan kepala desa, calon yang memperoleh suara terbanyak, ditetapkan sebagai kepala desa terpilih. Untuk desa-desa yang memiliki hak tradisional yang masih hidup dan diakui keberadaannya, pemilihan kepala desanya dilakukan berda disarkan ketentuan hukum adat setempat, yang ditetapkan dalam perda dengan berpedoman pada peraturan pemerintah.

Masa jabatan kepala desa adalah 6 tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan berikutnya. Masa jabatan kepala desa, bagi desa yang merupakan masyarakat hukum adat, yang keberadaannya masih hidup dan diakui, dapat dikecualikan dan hal ini diatur dengan perda.

⁸ Marsono. Drs, *Kepala Daerah Pilihan Rakyat* CV Eko Jaya, Jakarta, Hal. 282-284,

Kepala desa terpilih dilantik oleh bupati/wali kota paling lambat 30 hari, setelah calon yang bersangkutan dinyatakan sebagai calon terpilih.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang desa pasal 14 dan pasal 15 menyebutkan tugas, wewenang, kewajiban, dan hak kepala desa antara lain:

- a. Kepala desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan.
- b. Dalam melaksanakan tugas sebagai mana yang dimaksud pada ayat (1), kepala desa mempunyai wewenang:
 1. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD;
 2. Mengajukan rancangan peraturan desa;
 3. Menetapkan peraturan desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD;
 4. Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan desa mengenai APB desa untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD;
 5. Membina kehidupan masyarakat desa;
 6. Membina perekonomian desa;
 7. Mengkoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif;
 8. Mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
 9. Melaksanakan wewenang lain sesuai peraturan perundang-undangan.

Pasal 15

(1). Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagai mana yang dimaksud dalam pasal 14, kepala desa mempunyai kewajiban:

- a. Memegang teguh dan mengamalkan pancasila, melaksanakan undang-undang dasar negara republik indonesia tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan negara kesatuan republik indonesia;
- b. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat;
- c. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- d. Melaksanakan kehidupan demokrasi;
- e. Melaksanakan prinsip tata pemerintahan desa yang bersih dan bebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme;
- f. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh mitra kerja Pemerintahan Desa;
- g. Menaati dan menegakkan seluruh peraturan perUndang-Undangan;
- h. Menyelenggarakan administrasi pemerintahan desa yang baik;
- i. Melaksanakan dan mengelola serta mempertanggung jawabkan
- j. pengelolaan keuangan desa;
- k. Melaksanakan urusan yang menjadi kewenangan desa;
- l. Mendamaikan perselisihan masyarakat di desa;
- m. Mengembangkan pendapatan masyarakat dan desa;
- n. Membina, mengayomi dan melestarikan nilai-nilai sosial budaya dan adat-istiadat;

- o. Memberdayakan masyarakat dan kelembagaan di desa;
- p. Mengembangkan potensi sumber daya alam dan meletrikan lingkungan hidup;

- (2) selain kewajiban dimaksud pada ayat (1) Kepala Desa mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada Bupati/Walikota, memberikan laporan pertanggung jawaban kepada BPD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada masyarakat.
- (3) Laporan penyelenggaraan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui Camat 1 (satu) kali dalam satu tahun.
- (4) Laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan 1 (satu) kali dalam satu tahun dalam musyawarah BPD.
- (5) menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dapat berupa selebaran yang ditempelkan pada papan pengumuman atau diinformasikan secara lisan dalam berbagai pertemuan masyarakat desa, Radiokomunitas atau media lainnya.
- (6) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) digunakan oleh Bupati/Walikota sebagai dasar melakukan evaluasi pemerintahan desa dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut.

(7) laporan akhir masa jabatan Kepala Desa disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui Camat dan kepada BPD.⁹

2. Perangkat Desa.

Perangkat Desa terdiri dari Sekretaris Desa dan Perangkat Desa lainnya. Sekretaris Desa diisi dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi persyaratan. Sementara itu, Sekretaris Desa yang telah ada sebelum berlaku Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diisi oleh bukan Pegawai Negeri Sipil. Namun, secara bertahap diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup;

- a. urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa;
- b. urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota, yang diserahkan pengaturannya kepada desa;
- c. tugas pembantuan dari Pemerintah Pusat, pemerintah Provinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten/Kota
- d. urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan Perundang-Undangan diserahkan kepada desa.

3. Badan Permusyawaratan Desa

Dalam pasal 209 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditetapkan : Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Yang dimaksud dengan Badan Permusyawaratan Desa dalam ketentuan ini adalah sebutan nama

⁹ PP No 72 Tahun 2005 Pasal 14 dan 15 Tentang Desa

Badan Perwakilan Desa sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-Undangan.

Dalam pasal 210 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditetapkan : anggota Badan Permusyawaratan Desa adalah wakil dari penduduk desa bersengkuan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan Mufakat. Yang dimaksud dengan “wakil” dalam ketentuan adalah penduduk desa yang memangku jabatan seperti keteu RW, Pemangku Adat, dan tokoh masyarakat lainnya.pimpina Badan Permusyawaratan Desa dipilih dari dan oleh anggota Badan Permusyawaratan Desa. Masa jabatan anggota Badan Permusyawaratan Desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih lagi untuk satu kali masa jabatan berikutnya. Syarat dan tata cara penetapan anggota dan pimpinan Badan Permusyawaratan Desa di atur dalam Perda yang berpedoman pada peraturan pemerintah.

Dalam pasal 34-38 Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang desa disebutkan bahwa Fungsi, wewenang, hak dan kewajiban anggota Badan Permusyawaratan Desa adalah:

(34) Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

(35) Badan Permusyawaratan Desa mempunyai wewenang:

- a. Membahas Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
- b. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa dan peraturan Kepala Desa;
- c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa;

- d. Membentuk panitia pemilihan Kepala Desa;
- e. Menggali, menampung, menghimpun merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat; dan
- f. Menyusun Tata Tertib Badan Permusyawaratan Desa.

(36) Badan Permusyawaratan Desa mempunyai hak :

- a. Meminta keterangan kepada pemerintah desa;
- b. Menyatakan pendapat.

Pasal 37

. (1) Anggota Badan Permusyawaratan Desa mempunyai hak:

- a. Mengajukan Rancangan Peraturan Desa ;
- b. Mengajukan pertanyaan;
- c. Menyampaikan usul dan pendapat;
- d. Memilih dan dipilih; dan
- e. Memperoleh tunjangan

(2) Anggota Badan Permusyawaratan Desa mempunyai kewajiban:

- a. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan mentaati segala peraturan perundang-Undangan;
- b. Melaksanakan kehidupan Demokrasi didalam penyelenggaraan pemerintahan desa;
- c. Mempertahankan dan memelihara hukum Nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;

- d. Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindak lanjuti aspirasi masyarakat .
- e. Memproses pemilihan Kepala Desa;
- f. Memdahulukan kepentingan umum diatas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan;
- g. Menghormati nilai-nilai sosial budaya dan adat istiadat setempat; dan
- h. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga kemasyarakatan.

Pasal 38

(1) Rapat Badan Permusyawaratan Desa dipimpin oleh pimpinan Badan Permusyawaratan Desa

(2) Rapat Badan Permusyawaratan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dinyatakan sah apabila dihadiri oleh sekurang-kurangnya $\frac{1}{2}$ (satu per dua) dari jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa, dan keputusan di tetapkan berdasarkan suara terbanyak.

(3) Dalam hal tertentu rapat Badan Permusyawaratan Desa dinyatakan sah apabila dihadiri sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ (dua Per tiga) dari jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa, dan keputusan ditetapkan dengan persetujuan sekurang-kurangnya $\frac{1}{2}$ (satu per dua) ditambah satu dari jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa yang hadir;

(2) Hasil rapat Badan Permusyawaratan Desa ditetapkan dengan keputusan Badan Permusyawaratan Desa dan dilengkapi dengan Notulen rapat yang dibuat oleh Sekretaris Badan Permusyawaratan Desa.¹⁰

D. Proses Pemekaran Desa.

1. Persyaratan pemekaran desa.

Persyaratan Pembentukan/ataupun pemekaran dan perubahan status desa tercantum dalam pasal 2-4 Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005.

Pasal 2

(2) desa dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal-usul desa dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat.

(3) Pembentukan desa sebagaimana dimaksud pada ayat 1 (satu) harus memenuhi syarat:

- a. jumlah penduduk;
- b. luas wilayah;
- c. bagian wilayah kerja;
- d. Perangkat; dan
- e. Sarana dan prasarana pemerintahan.

(4) Pembentukan desa sebagaimana dimaksud pada ayat 1(satu) dapat berupa penggabungan beberapa desa, atau bagian desa yang bersandingan, atau pemekaran dari satu desa menjadi dua desa atau lebih, atau pembentukan desa diluar desa yang telah ada.

¹⁰ PP No 72 Tahun 2005 Pasal 34-38 Tentang Desa

- (5) Pemekaran dari satu desa menjadi dua desa atau lebih sebagaimana dimaksud pada ayat 3 (tiga) dapat dilakukan setelah mencapai paling sedikit 5 (lima) tahun penyelenggaraan pemerintahan desa.
- (6) Desa yang kondisi masyarakat dan wilayahnya tidak lagi memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat 2 (dua) dapat dihapus atau digabung.

Pasal 3

- (1) dalam wilayah desa dapat dibentuk dusun atau sebutan lain yang merupakan bagian wilayah kerja pemerintahan desa dan ditetapkan dengan Peraturan Desa.
- (2) Sebutan bagian wilayah kerja pemerintahan desa sebagaimana dimaksud pada ayat 1 (satu), disesuaikan dengan kondisi sosial budaya masyarakat setempat yang ditetapkan dengan Peraturan Desa.

Pasal 4

- (1) ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan, penghapusan dan penggabungan desa sebagaimana dimaksud pada pasal 2 diatur dengan peraturan daerah Kabupaten/Kota dengan berpedoman pada peraturan menteri.
- (2) Peraturan daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat 1 (satu) wajib mengakui dan menghormati hak asal-usul, adat istiadat dan sosial budaya masyarakat setempat.¹¹

¹¹ PP No 72 Tahun 2005 tentang Desa

Dan didalam Peraturan daerah kabupaten Pelalawan 09 tahun 2007 juga dijelaskan tentang pembentukan dan perubahan status desa pada pasal 1 ayat 7 yang berbunyi “ pemekaran desa adalah tindakan mengadakan desa baru didalam wilayah desa.

Selanjutnya dalam pasal 2-7 disebutkan juga tentang pembentukan dan perubahan status desa:

Pasal 2

- (1) Pembentukan desa bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat pelayanan masyarakat.
- (2) Pembentukan desa sebagaimana dimaksud pada ayat 1 (satu) dalam rangka meningkatkan kemampuan penyelenggaraan pemerintah desa dan pelayanan kepada masyarakat, serta berdaya guna dan berhasil guna sesuai dengan tingkat perkembangan dan keberhasilan pembangunan.

Pasal 3

- (1) dalam pembentukan desa, harus dipenuhi faktor-faktor sebagai berikut :
 - a. faktor penduduk yaitu jumlah penduduk bagi terbentuknya desa sedikit-dikitnya 1500 dan atau 300 kepala keluarga.
 - b. faktor luas wilayah yaitu luas wilayah yang terjangkau yang berdaya guna dan berhasil guna dalam rangka memberikan pelayanan dan pembinaan masyarakat ;

- c. faktor letak yaitu faktor wilayah yang memiliki jaringan perhubungan atau komunikasi atau dusun-dusun yang letaknya memungkinkan terpenuhinya faktor luas wilayah tersebut ;
- d. faktor prasarana dan sarana yaitu tersedianya atau kemungkinan tersedianya prasarana dan sarana perhubungan, pemasaran, sosial, produksi, prasarana dan sarana pemerintahan desa ;
- e. faktor sosial budaya yaitu suasana yang memberikan kemungkinan adanya kerukunan hidup beragama dan kerukunan hidup bermasyarakat dalam hubungannya dengan adat istiadat ;
- f. Dalam pembentukan desa perlu mempedomani pola tata desa yang memungkinkan kelancaran perkembangan yang selaras dan sesuai dengan tata pemerintahan desa, tata masyarakat dan tata ruang fisik desa guna mempertahankan keseimbangan lingkungan yang lestari ;
- g. Perangkat desa persiapan ;
- h. Potensi perkembangan perekonomian masyarakat desa yang dapat dikelola untuk kepentingan pembangunan dan masyarakat dengan memperhatikan kelestarian lingkungan ;
- i. batas wilayah desa yang akan dimekarkan harus jelas dan dilengkapi dengan berita acara kesepakatan antara desa yang bersangkutan.

- (2) Desa yang karena perkembangan keadaan dan pertimbangan-pertimbangan teknis pemerintahan dan pelayanan terhadap masyarakat dimungkinkan untuk diadakan pembentukan desa dengan melalui study kelayakan.
- (3) Persyaratan pembentukan desa sebagai mana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dengan peraturan Bupati.

4. Diantara pasal 4 dan pasal 5 disisipkan 3 pasal yaitu pasal 4A, 4B, 4C sehingga berbunyi sebagai berikut :

Pasal 4A

- (1) Tanda pemisah antar wilayah desa yang satu dengan wilayah desa yang lain, ditetapkan batas wilayah desa dengan peraturan desa berdasarkan riwayat desa dan atas persetujuan bersama wilayah dari desa yang bersangkutan.
- (2) Batas wilayah sebagai mana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa batas alam maupun batas buatan.

Pasal 4B

- (1) Gambar umum mengenai kondisi geografi wilayah desa ditampilkan dalam bentuk peta desa.
- (2) Peta desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditetapkan dengan Keputusan Bupati

Pasal 4C

Dalam rangka mewujudkan tertib batas wilayah desa, bupati membentuk tim pelaksana 1 teknis dan penegasan batas wilayah desa.

(5). ketentuan pasal 5 disisipkan 2 (dua) ayat yaitu ayat (1a), dan (1b), serta ditambah 1 (satu) ayat yaitu ayat (6) sehingga berbunyi sebagai berikut :

Pasal 5

- 1) Desa dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal usul desa dan persyaratan yang ditentukan sesuai dengan kondisi sosial, budaya, masyarakat setempat atas usul kepala desa setelah mendapat persetujuan Badan Permusyawaratan Desa sampai penetapannya dengan keputusan kepala daerah setelah mendapat pertimbangan DPRD.

(1a) Untuk melaksanakan usul pembentukan desa sebagai mana dimaksud oleh ayat (1) bupati membentuk panitia yang terdiri dari unsur pemerintahan daerah.

(1b) Dalam pembentukan desa baru bupati dapat menetapkan desa persiapan dengan ketentuan setelah adanya pembinaan paling lama 1 tahun dan memenuhi syarat-syarat terbentuknya desa dapat ditetapkan menjadi desa definitive.

- 2) Pemekaran desa harus dimusyawarahkan / dimufakatkan terlebih dahulu dengan Badan Permusyawaratan Desa dengan memperhatikan syarat-syarat terbentuknya suatu desa yang hasilnya dituangkan dalam peraturan desa.
- 3) Jika pemekaran desa secara nyata telah dilaksanakan, segera dibentuk organisasi pemerintahan desa lengkap dengan personilya.
- 4) Hasil pemekaran desa, diusulkan oleh pemerintah desa, pada kepala daerah guna memperoleh penetapan yang telah disahkan oleh Badan Permusyawaratan Desa dengan melampirkan :

- a) Laporan hasil penelitian dan pertimbangan pemerintah desa tentang perlunya dilakukan pemekaran desa;
 - b) Daftar nama, luas wilayah, jumlah penduduk dari desa induk dan desa hasil pemekarannya dengan batas-batas wilayah desanya;
 - c) Peta wilayah desa induk yang dimekarkan dalam bentuk standar;
 - d) Keputusan kepala daerah tentang pemekaran desa.
- 5) Pembentukan pemekaran, penghapusan, dan penggabungan desa dengan persetujuan DPRD ditetapkan dalam peraturan daerah.
- 6) Peraturan daerah tentang pembentukan desa baru memuat materi sebagai berikut :
- a) Nama desa ;
 - b) Kode desa ;
 - c) Luas wilayah desa ;
 - d) Batas wilayah desa ;
 - e) Peta desa ;
 - f) Jumlah penduduk ;
 - g) Jumlah dusun dan RT ;
 - h) Sarana dan prasarana pemerintahan desa ;
 - i) Organisasi dan tata kerja pemerintahan desa.

6.diantara pasal 5 dan pasal 6 disisipkan 1 (satu) pasal yaitu pasal (5a) sehingga berbunyi sebagai berikut :

Pasal 5A

Pemekaran 1 (satu) desa menjadi 2 (dua) desa atau lebih dapat dilakukan setelah mencapai paling sedikit lima tahun penyelenggaraan pemerintahan desa.

7. ketentuan pasal 6 ayat (2) diubah dan menambah 2 (dua) ayat yaitu ayat (4), dan (5) sehingga keseluruhan pasal 6 berbunyi sebagai berikut :

Pasal 6

- 1) Desa yang karena perkembangan keadaan tidak lagi memenuhi syarat sebagai mana dimaksud dalam pasal 3, dimungkinkan untuk digabungkan atau dihapuskan.
- 2) Penggabungan atau penghapusan desa sebagai mana dimaksud dalam ayat (1) terlebih dahulu dimusyawarahkan dala musyawarah desa.
- 3) Usul penggabungan / penghapusan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2), disampaikan kepala desa atas persetujuan Badan Permusyawaratan Desa kepada kepala daerah untuk penetapannya.
- 4) Untuk melaksanakan usul penggabungan atau penghapusan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2), bupati membentuk panitia yang terdiri dari unsur pemerintahan daerah.
- 5) Apabila berdasarkan hasil penelitian tim / panitia desa tersebut tidak memenuhi persyaratan, pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk menggabungkan atau menghapus desa.penggabungan atau penghapusan desa sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terlebih dahulu dimusyawarahkan dalam musyawarah desa.¹²

2. Prospek dan potensi pemekaran Desa

¹² Peraturan Daerah Kabupaten Pelalawan NO. 09 tahun 2007 tentang pembentukan, pemekaran, penghapusan desa.

Menurut Gubernur provinsi Riau secara umum, ada beberapa aspek serta pertimbangan yang perlu diperhatikan dalam proses pemerkan wilayah antara lain :

- a) Aspek politik sebagai wujud pendemokrasian pemerintah di daerah, dengan adanya aspek politik tersebut memungkinkan setiap daerah di Indonesia untuk mengusulkan pemekaran daerahnya sepanjang telah memenuhi persyaratan yang telah ditetapkan dalam undang-undang.
- b) Aspek ekonomi yaitu adanya potensi keuangan daerah yang memadai, pelaksanaan pemekaran daerah dalam rangka otonomi daerah di satu sisi menguntungkan daerah-daerah karena bisa mengatur rumah tangganya sendiri, tapi disisi lain menimbulkan beban (biaya) untuk menyelenggarakan pemerintahan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, itulah sebabnya daerah harus memperhatikan potensi ekonomi daerah yang akan dimekarkan.
- c) Aspek pertahanan dan keamanan yaitu tetap terjadinya keutuhan dan kesatuan bangsa. Pelaksanaan pemekaraan di Indonesia jangan sampai menimbulkan desintegrasi bangsa karena itu, setiap daerah pemekaran baru di Indonesia harus berkomitmen untuk tetap menegakkan negara kesatuan Republik Indonesia (NKRI)
- d) Aspek administrasi yaitu terwujudnya efisiensi dan efektifitas pemberian pelayanan kepada masyarakat. Pelaksanaan pemekaran daerah diharapkan bisa mempercepat pelayanan kepada masyarakat yang membutuhkannya.

- e) Aspek kemandirian yaitu daerah yang dibentuk dapat mengembangkan prakarsa dan swadaya dalam pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan.¹³

E. Konsep Fiqih Siyasah Tentang Pemekaran

1. Perkembangan Daerah Kekuasaan Dalam Islam

Pemerintah Rasulullah SAW, selain sebagai dan rasul Allah, Muhammad adalah juga seorang kepala negara dan kepala pemerintahan, sebab dalam kenyataannya beliau telah mendirikan negara bersama orang-orang pribumi (Anshar) dan masyarakat pendatang (Muhajirin), beliau membuat konstitusi tertulis (undang-undang dasar) untuk berbagai suku-suku termasuk yahudi, beliau memberikan perlindungan (proteksi) kepada umat non-muslim beliau mengirim dan menerima dan beliau membuat ikrar kebulatan tekad aqaba. Ini adalah negara yang jujur dan bukan negara teokrasi karena beliau tidak menganggap dirinya anak Tuhan. Beliau hamba Allah, pesuruhnya dalam menyampaikan risalah kenabian, kehadiran beliau di dunia menjadi rahmat bagi seluruh alam (rahmatan lil' alamin)¹⁴

Dizaman Umar Bin Khatab gelombang ekspansi (perluasan daerah kekuasaan) pertama : terjadi ibukota Syiria, Damaskus, jatuh tahun 635 M. Dan setahun kemudian, setelah tentara Bizantium kalah di pertempuran Yarmuk, seluruh daerah Syiria jatuh dibawah kekuasaan Islam.dengan memakai Syiria sebagai basis, ekspansi diteruskan ke Mesir di bawah pimpinan Amr Ibn Ash dan kegiatan Irak di bawah pimpinan Sa'ad Ibn Waqash. Iskandaria, ibukota Mesir,

¹³ Ekspos Gubernur Riau di Hadapan Rombongan Komisi II DPR RI juli 1999 (www.riau-pos.com)

¹⁴ Inu kencana, *op..cit* h.167

ditaklukan tahun 641 Masyarakat. Dengan demikian Mesir jatuh kegiatan bawah kekuasaan Islam. Al-Qdisiyah, sebuah kota dekat Iraq, jatuh tahun 637 M. Dari sana serangan dilanjutkan kegiatan ibukota Persia, Al-Madain yang jatuh pada tahun itu juga. Pada tahun 641 M, Musol dapat dikuasai. Dengan demikian pada masa kepemimpinan Umar, wilayah kekuasaan Islam sudah meliputi jazirah Arabia, Palesitna, Syiria, dan sebagian besar wilayah Persia serta Mesir

Karena perluasan daerah terjadi secara cepat, Umar segera mengatur administrasi negara dengan mencontoh administrasi yang sudah berkembang Terutama di Persia. Administrasi pemerintahan diatur menjadi delapan wilayah propinsi : Mekah, Madinah, Syiria, Jazirah, Basrah, Kufah, Palestina, dan Mesir. Beberapa departemen yang dipandang perlu didirikan. Pada masanya mulai diatur dan ditertibkan sistem pembayaran gaji dan pajak tanah. Pengadilan didirikan dalam rangka memisahkan lembaga yudikatif dengan lembaga eksekutif. Untuk menjaga keamanan dan ketertiban, jawatan kepolisian dibentuk.

Demikian pula jawatan pekerjaan umum. Umar juga mendirikan *baitul mal* untuk menempa mata uang, dan menciptakan tahun hijriyah.¹⁵

Di zaman Umaiyah, Tunisia dapat ditaklukan. Di sebelah timur, Muawiyah, dapat menguasai daerah-daerah kurasan sampai kesungai Oxus dan Afganistan sampai kegiatan Kabul. Angkatan lautnya melakukan serangan-serangan kegiatan ibu kota Bizantium, Konstantinopel. Ekspansi ke timur yang dilakukan Muawiyah kemudian dilanjutkan oleh khalifah Abdul al Malik. Dia mengirim tentara kegiatan sungai Oxus dan berhasil menundukkan Balkh, Bukhara, Khawarizm,

¹⁵ Badri Yatim, *Sejarah Peradaban Islam*, (Jakarta : Raja Grafindo persada, 2000) cet. 11 h. 37-38

Ferghana, dan Samarkhand. Tentaranya bahkan sampai ke India dan dapat menguasai Balukistan, Sind, dan daerah Punjab sampai kegiatan Maltahn.

Wilayah kekuasaan Islam dimasa Bani Umaiyah ini betul-betul sangat luas. Daerah-daerah itu sampai meliputi Spanyol, Afrika utara, Syria, Palestina, Jazirah, Arabia, Irak, sebagian Asia kecil, Persia, Afganistan, Pakistan, Prukmenia, Uzbek, dan Kirgiz di Asia Tengah¹⁶

Konsep Islam sebagai kesatuan religio-politis mengandung arti bahwa negara-negara inti dimasa lalu hanya akan terwujud ketika kepemimpinan politik dan keagamaan-kekhalfahan-kesultanan terejawantahkan melalui sebuah institusi kekuasaan (Pemerintahan) yang tunggal. Seperti apa yang pernah dikatakan oleh Samuel .p. Huntington dalam bukunya yang berjudul *“The Clash Of Civilizations and The Remaking Of World Order”*. Penaklukan bangsa arab abad ke VII yang begitu ekspansif terhadap Afrika Utara dan Timur Tengah pada masa Bani Umaiyah menjadikan Damaskus sebagai Ibukota. Kemudian pada abad kegiatan XVIII, hal ini di ikuti dengan berdirinya kekhalfahan di Bagdad, Persia, kekhalfahan Bani Umaiyah pada abad kegiatan XIX di Kairo serta Kardova. Empat ratus tahun kemudian, Turki Utsmaniyang dikomandokan oleh mustafa kemal ataturk menaklukan timur tengah, menguasai konstantinopel pada tahun 1453 dan mendirikan sebuah kekhlfahan baru pada tahun 1517. Kurang lebih pada tahun yang sama orang-orang turki menginvasi India dan mendirikan kekaisaran Moghul. Dan setelah abad kegiatan XX berakhirnya masa kekhalfahan Turki Utsmani tidak ada lagi kekhalfahan Islam yang memiliki

¹⁶*ibid* h. 43-44

kekuasaan cultural maupun keagamaan yang memadai untuk memainkan peran sebagaimana Turki Utsmani maupun kekhalifahan sebelumnya.

2. Prinsip-Prinsip Siyasah Dalam Hidup Bermasyarakat dan Bernegara

Dikalangan umat Islam ada pendapat bahwa Islam adalah agama yang komprehensif. Didalamnya terdapat sistem politik dan ketatanegaraan, sistem ekonomi, sistem sosial dan sebagainya. Misalnya, Rasyid Ridha, Hasan Al-Bana dan Al-Maududi meyakini bahwa “Islam adalah agama yang serba lengkap” didalam ajarannya antara lain terdapat sistem ketatanegaraan atau politik. Oleh karenanya, dalam bernegara umat Islam hendaknya kembali kepada sistem ketatanegaraan Islam, dan tidak perlu atau bahkan jangan meniru sistem ketatanegaraan barat. Sistem ketatanegaraan atau politik Islam yang harus diteladani adalah sistem yang telah dilaksanakan oleh nabi besar Muhammad SAW. Dan oeh empat Al-Khulafa Al-Rasyidin¹⁷. Sayyid quthb, penulis tafsir fizihlal al-Qur’an juga berpendapat bahwa Islam adalah agama yang sempurna dan amat lengkap sebagai suatu sistem kehidupan yang tidak saja meliputi tuntunan moral dan peribatan, tetapi juga sistem poitik termasuk bentuk dan ciri-ciri nya sistem masyarakat, sistem ekonomi, dan sebagainya¹⁸

Didalam Islam terdapat prinsip-prinsip dalam hidup bermasyarakat dan bernegara antara lain :

a. Prinsip musyawarah

¹⁷ Dikutip dalam munawir sjadzali, *Islam dan tatanegara, sejarah dan pemikiran*. UI press Jakarta, 1990, hal. 1 dan 147.

¹⁸ Sayyid quthb, *Islam the religion of the future*, liberty art press Delhi, 1974 hal. 1

Al-Qur'an banyak menjelaskan sisi penting nya syura atau konsultasi, dalam ayat-ayat membuktikan bahwa Islam tidak hanya memandang konsultasi sebagai suatu prosedur yang direkomendasikan, tetapi merupakan sebuah tugas keagamaan. Dalam hidup bermasyarakat dan bernegara pentingnya kita bermusyawarah dalam mengambil sebuah keputusan ataupun memecahkan persoalan yang terjadi dalam kehidupan di dunia, hal ini termaktub dalam Al-Qur'an. Sebagai mana pada surat Al-Syura ayat 38 dibawah ini :

و امرهم شورى بينهم

Artinya : *Urusan mereka diputuskan dengan musyawarah diantara mereka.*

Dan Firman Allah Swt dalam surat :Ali imran ayat 159:

وشاورهم فى الأمر

Artinya : *Dan bermusyawarahlah denga mereka daam urusan itu.*

Konklusi bai'at mengandung suatu proses seleksi, di situlah syura, sebagai mana diketahui memainkan perananan penting untuk menentukan pilihan ummah tentang orang yana dipandang paing tepat menduduki jabatan sebagai pemimpin. Jika pemiihan itu dilakukan melalui bai'at, maka fokus syura bergeser kekawasan lain. Yakni, kepentingan masyarakat. Jadi, andaikata bai'at berarti sebuah transaksi atau keputusan dalam kaitannya dengan masalah kepemimpinan. Maka syura merupakan penjajakan penelitian dan perkiraan dengan tujuan meraih cita-

cita atau keputusan paling baik yang berkaitan dengan semua persoalan termasuk masalah kepemimpinan¹⁹

Konsep Ibnu Taimiyah tentang musyawarah atau konsultasi sama luasnya dengan konsep yang dikemukakannya tentang bai'at, ia menghendaki adanya musyawarah yang lebih efektif dan umum. Menimba (meminta) pertimbangan dari ulama, tetapi juga semua kelas dalam masyarakat dan siapa saja yang mampu memberikan suatu pendapat yang dinamis.²⁰

b. Fungsi Ahl Al-Hall wa Al-'Aqd

Ahl Al-Hall wa Al-'Aqd (baca : *ahlul halli wal 'aqdi*) diartikan dengan “orang-orang yang mempunyai wewenang untuk melonggarkan dan mengikat”. Istilah ini dirumuskan oleh ulama fikih untuk sebutan bagi orang-orang yang bertindak sebagai wakil umat untuk menyuarakan hati nurani mereka.²¹ Tugasnya antara lain memilih khalifah, imam, kepala negara secara langsung.²² Ahl Al-Hall wa Al-'Aqd juga disebut oleh al-Mawardi sebagai *ahl al-ikhtiyar* (golongan yang berhak memilih)²³. Peranan golongan ini sangat penting untuk memilih salah seorang diantara *Ahl al-imamat* (golongan yang berhak dipilih) untuk menjadi khalifah.²⁴

Paradigma pemikiran ulama fikih merumuskan istilah Ahl Al-Hall wa Al-'Aqd didasarkan pada sistem pemilihan empat khalifah pertama yang dilaksanakan

¹⁹ Jildan, Khalid Ibrahim *Teori Politik Islam*, telaah kritis Ibnu Taimiyah tentang pemerintahan Islam.

²⁰ Ibid

²¹ Sayuti Pulungan, *fiqh siyasah, ajaran, sejarah dan pemikiran*. PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta 2002 hal. 66

²² *Individu Dan Negara Menurut Pandangan Islam*, PT. Bina Ilmu, Surabaya 1987, hal. 147.

²³ Al-Mawardi, *op.cit.*, hal. 6

²⁴ Ibid hal. 67

oleh para tokoh sahabat yang mewakili dua golongan., ansar dan muhajirin. Mereka ini oleh ulama fikih diklaim sebagai Ahl Al-Hall wa Al-'Aqd yang bertindak sebagai wakil umat.²⁵ Walaupun sesungguhnya pemilihan itu, khususnya pemilihan Abu Bakar dan ali bersifat spontan atas dasar tanggung jawab umum terhadap kelangsungan keutuhan umat dan agama. Namun kemudian kedua tokoh itu mendapat pengakuan dari umat. Dalam hubungan ini tepat tepat definisi yang dikemukakan oleh Dr. Abdul karim Zaidan. “Ahl Al-Hall wa Al-'Aqd” ialah orang-orang yang berkecimpung langsung dengan rakyat yang telah memberikan kepercayaan kepada mereka. Mereka menyetujui pendapat waki-wakil itu karena ikhlas, konsekuen, taqwa, adil, dan kecemerlangan pikiran serta kegigihan mereka di dalam memperjuangkan kepentingan rakyatnya.²⁶

Bertolak dari uraian diatas, dapat dikatakan bahwa Ahl Al-Hall wa Al-'Aqd merupakan suatu lembaga pemilih. Orang-orangnya berkedudukan sebagai wakil-wakil rakyat, dan salah satu tugasnya memilih khalifah atau kepala negara. Ini menunjukkan bahwa sistem pemilihan khalifah dalam perspektif pemikiran ulama fikih, dan kecenderungan umat Islam generasi pertama dalam sejarah, adalah secara tidak langsung atau melaui perwakilan. Ini dari segi fungsionalnya, sama seperti Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) di Indonesia sebagai lembaga tertinggi negara dan perwkilan yang person-personnya merupakan wakil-wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat dalam pemilu, dan salah satu tugasnya adalah memilih Presiden (sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan).

²⁵ Ibid hal. 67 dan abdul karim zaidan, op. cit., hal. 146

²⁶ Abdul karim zaidan, ibid., hal. 147.

Namun dalam beberapa segi lain, antara Ahl Al-Hall wa Al-'Aqd dan MPR tidak identik.²⁷

Sebagai disebut diatas, Ahl Al-Hall wa Al-'Aqd adaah orang-orang yang mendapat kepercayaan sebagai wakil rakyat. Tapi pernyataan diatas masih abstrak. Belum disebut secara konkrit kelompok-kelompok sosial yang mana saja yang dapat di kategorikan sebagai Ahl Al-Hall wa Al-'Aqd. Apa kualifikasinya, bagaimana hubungannya dengan rakyat dan mekanisme apa yang digunakan untuk memperoleh kedudukan terhormat itu.

Jawaban untuk pertanyaan pertama dikemukakan beberapa pendapat. Menurut Al-Nawawi dalam *Al-minhaj*, *ahl al-hall wa al-,aqd* adalah para ulama, para kepala, para pemuka masyarakat sebagai unsur-unsur masyarakat yang berusaha mewujudkan kemaslahatan rakyat.²⁸ Muhammad Abduh menyamakan *ahl al-hall wa al-,aqd* dengan *ulil-amri* yang disebut dalam al-qur,an surat al-nisa,ayat 59 yang menyatakan:

“Hai orang-orang beriman taatilah Allah dan taatilah Rasul (nya) ,dan ulil amri diantara kamu.” Ia menafsirkan *ulil amri* atau *ahl al-hall wa al-aqd* sebagai kumpulan orang dari berbagai profesi dan *keahlian* yang ada dalam masyarakat. Abduh menyatakan, yang dengan maksud *ulil amri* adalah “Golongan *ahl al-hall wa al-aqd* dari kalangan orang-orang muslim. Mereka itu adalah para amir,para hakim, para ulama, para pemimpin militer, dan semua penguasa dan pemimpin yang dijadikan

²⁷ Sayuti Pulungan, *fiqh siyahasah, ajaran, sejarah dan pemikiran*. PT. raja grafindo persada, Jakarta 2002 hal. 68

²⁸ Dikutip dalam Muhammad Dhiya, al-din al-rayis, *op.cit*, hlm. 170.

rujukan oleh ummat dalam masalah kebutuhan dan kemaslahatan publik.”²⁹

Lebih lanjut ia menjelaskan, apabila mereka sepakat atas suatu urusan atau hukum maka ummat wajib mentaatinya dengan syarat mereka itu adalah orang-orang muslim dan tidak melanggar perintah Allah dan sunah rasul yang mutawatir.

Dengan demikian, *ahl al-hall wa al-aqd* terdiri dari berbagai kelompok sosial yang memiliki profesi dan keahlian berbeda, baik dari birokrat pemerintahan maupun tidak yang lazim disebut pemimpin formal dan pemimpin informal.³⁰

²⁹ Muhammad Rasyid Ridho, *Tafsir Al-Manar, op.cit., hlm.* 181.

³⁰ Al-Mawardi, *op.cit., hlm.* 6.

BAB IV

PROSES PEMEKARAN DESA MERBAU KECAMATAN PANGKALAN BUNUT DITINJAU MENURUT PERSPEKTIF FIQH SIYASAH

A. Pelaksanaan Proses Pemekaran

Dalam melakukan pemekaran desa, harus melalui tahap-tahap atau proses pemekaran berdasarkan prosedur yang berlaku dalam peraturan pemerintah ataupun peraturan daerah yang berkaitan dengan pemekaran. Hal ini, dilakukan untuk mengetahui kesiapan dan kelayakan sebuah desa dalam melakukan pemekaran.

Adapun peraturan pemerintah tentang pemekaran desa adalah mengacu pada peraturan pemerintah No. 72 tahun 2005 pasal 2 tentang desa yang berbunyi : desa dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal-usul desa dan kondisi social budaya masyarakat setempat. Didalam peraturan daerah Kabupaten Pelalawan No.21 tahun 2001 tentang pembentukan, pemekaran, penghapusan dan penggabungan desa.

Menyadari bahwa pemekaran desa merupakan prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal-usul desa dan kondisi social budaya setempat, tentu pihak-pihak yang berwenang seperti pemerintahan desa / aparat desa, badan permusyawaratan desa, dan tokoh masyarakat setempat berperan besar dalam melakukan pemekaran desa.

Dalam melakukan pemekaran desa pemerintah desa / aparat desa harus menyikapi hal ini dengan benar dan baik. Dengan memperhatikan berbagai aspek

dalam pemekaran, baik itu syarat-syarat terbentuknya desa, potensi, prospek pemekaran, dan kelayakan desa untuk di mekarkan.

Begitu juga dengan BPD yang merupakan perwakilan masyarakat desa berfungsi menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, harus menyikapi hal ini dengan bijak dan arif. Guna, menjaga keutuhan bermasyarakat dan mencegah terjadinya konflik serta permusuhan pasca pemekaran desa.

Setelah diketahui pada bagian terdahulu bahwa pemekaran tidak akan berhasil dan berjalan tanpa mengikuti mekanisme yang berlaku mencakup persyaratan, potensi, prospek, dan menampung aspirasi masyarakat.

Untuk lebih jelasnya, penulis telah membuat hasil penelitian ini dalam bentuk tabel sebagai berikut:

Tabel IV.1

Pengetahuan Responden Tentang Pemekaran Desa Merbau

No	Alternatif Jawaban	Jumlah	persentase
1	Tahu	29	80,55%
2	Tidak tahu	7	19,45%
3	Ragu-ragu	0	0%
Jumlah		36	100%

Sumber: Data Angket Penulis

Dari tabel diatas dapat diketahui bahwa jawaban responden terhadap akan dimekarkannya Desa Merbau sebanyak 80,55% responden menyatakan iya, dan responden yang menyatakan tidak sebanyak 19,45% sedangkan yang ragu-ragu 0%.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa mayoritas responden menyatakan mengetahui tentang dimekarkannya Desa Merbau.

Selanjutnya untuk mengetahui pengetahuan responden tentang syarat-syarat pemekaran desa dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel IV. 2

Pengetahuan responden tentang syarat-syarat pemekaran sebuah desa

No	Alternatif Jawaban	Jumlah	persentase
1	tahu	18	50%
2	Tidak tahu	14	38,8%
3	Ragu-ragu	4	11,2%
Jumlah		36	100%

Sumber: Data Angket Penulis

Dari tabel diatas dapat diketahui bahwa responden mengetahui syarat-syarat pemekaran desa sebanyak 50% diikuti 38,8% dari responden menyatakan tidak tahu, dan responden yang ragu-ragu 11,2% dengan demikian dapat diambil kesimpulan bahwa sebagian besar responden mengetahui syarat-syarat pemekaran desa. Adapun syarat-syarat pemekaran desa sebagaimana yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 pasal (2) tentang desa diantaranya:

- a. Jumlah Penduduk
- b. Luas Wilayah
- c. Bagian Wilayah Kerja
- d. Perangkat, dan

e. Sarana dan Prasarana pemerintahan¹

Selanjutnya untuk mengetahui kesiapan syarat-syarat pemekaran Desa Merbau menurut perda Kabupaten Pelalawan.

Tabel IV.3

Jawaban responden tentang kesiapan syarat-syarat pemekaran Desa Merbau berdasarkan perda Kabupaten pelalawan

No	Alternatif Jawaban	Jumlah	persentase
1	Sudah terpenuhi	8	22,3%
2	Belum terpenuhi	19	52,7%
3	Tidak tahu	9	25%
Jumlah		36	100%

Sumber: Data Angket Penulis

Dari tabel diatas menunjukkan bahwa Desa Merbau belum memenuhi memenuhi persyaratan pemekaran sebuah desa hal ini sesuai dengan jawab responden yang menyatakan belum terpenuhi sebanyak 52,7% diikuti 22,3% menjawab sudah erpenuhi dan yang menjawab tidak tahu 25%. Dan ini sesuai dengan wawancara penulis bersama masyarakat yang menyatakan bahwa Desa Merbau merbau belum layak dimekarkan karena tidak memenuhi persyaratan persyaratan pemekaran desa², dengan demikian penulis berkesimpulan bahwa Desa Merbau belum layak dimekarkan karena tidak terpenuhinya syarat-syarat

¹ Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 Tentang Desa

² Suhelmi, Tokoh Masyarakat Desa Merbau , wawancara, 15 Juni 2009

pemekaran yang sesuai dengan Perda Kabupaten Pelalawan. Adapun syarat-syarat pemekaran desa dalam Peraturan Daerah Kabupaten Pelalawan diantaranya:

- a. Faktor Penduduk, yaitu jumlah penduduk bagi terbentuknya desa sedikit-dikitnya 1500 dan atau 300 Kepala Keluarga;
- b. Faktor luas wilayah, yaitu, luas wilayah yang terjangkau, yang berdaya guna, dan berhasil guna dalam rangka memberikan pelayanan dan pembinaan masyarakat.
- c. Faktor sosial budaya yaitu, suasana yang memberikan kemungkinan adanya kerukunan hidup beragama dan kerukunan hidup bermasyarakat dalam hubungannya dengan adat-istiadat.³

Sedangkan di Desa Merbau berdasarkan penelilitan yang penulis lakukan, syarat-syarat pemekaran desa belum terpenuhi seperti jumlah penduduk. Jumlah penduduk merbau sebanyak 2540 atau 396 Kepala Keluarga, sehingga jumlah penduduk desa yang akan dimekarkan tidak mencukupi sebanyak 1500 jiwa atau 300 KK. Selain itu, akan munculnya konflik antara masyarakat Desa Merbau dikarenakan tidak jelasnya tapal batas antara desa induk dengan desa yang akan dimekarkan.

Selanjutnya untuk mengetahui pelaksanaan dan penerapan Perda Kabupaten Pelalawan No 09 tahun 2007 tentang pembentukan, pemekaran, penggabungan dan penghapusan desa dapat dilihat pada tabel berikut:

³ Peraturan Daerah Kabupaten Pelalawan No 9 Tahun 2007 Tentang pembentukan, pemekaran, penghapusan dan penggabungan desa.

Tabel IV. 4

Tanggapan responden tentang pelaksanaan dan penerapan perda Nomor 09 tahun 2007 terhadap pemekaran desa

No	Alternatif Jawaban	Jumlah	persentase
1	Baik	11	30,6%
2	Tidak baik	13	36,1%
3	Kurang baik	12	33,3%
Jumlah		36	100%

Sumber: Data Angket Penulis

Dari tabel diatas dapat diketahui bahwa penerapan dan pelaksanaan Perda Kabupaten Pelalawan Nomor 09 tahun 2007 tentang pemekaran di Desa Merbau kurang baik hal ini dapat dilihat dari jawaban responden yang menyatakan baik 30,6% dan yang menjawab tidak baik sebanyak 36,1% dn yang ragu-ragu 33,3%. Dengan demikian pelaksanaan dan penerapan perda Kabupaten Pelalawan Nomor 09 taun 2007 tentang pemekaran tidak berjalan dengan semstinya.

Selanjutnya untuk mengetahui jawaban responden terhadap potensi dan prospek pemekaran Desa Merbau dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel IV. 5**Jawaban responden tentang potensi dan prospek pemekaran di Desa Merbau**

No	Alternatif Jawaban	Jumlah	persentase
1	Baik	9	25%
2	Tidak baik	16	44,5%
3	Kurang Baik	11	30,5%
Jumlah		36	100%

Sumber: Data Angket Penulis

Dari tabel diatas dapat diketahui bahwa sebanyak 25% dari responden menjawab baik dan 44,5% responden yang menjawab tidak baik sedangkan yang menjawab ragu-ragu sebanyak 30,5%. Dari jawaban responden diatas dapat disimpulkan bahwa potensi dan prospek pemekaran di Desa Merbau kurang baik. Pernyataan ini sesuai dengan hasil wawancara peneliti dengan masyarakat yang menyatakan “bahwa pemekaran akan memicu konflik dan sengketa batas wilayah desa di tengah-tengah masyarakat.”⁴

Selanjutnya untuk mengetahui tanggapan responden tentang koordinasi dan kesepakatan pemerintahan desa tentang pemekaran Desa Merbau

⁴ Usman sani, *Tokoh masyarakat desa merbau*, wawancara, 8 Juli 2009

Tabel IV. 6**Tanggapan responden tentang koordinasi dan kesepakatan pemerintahan****Desa Merbau mengenai pemekaran**

No	Alternatif Jawaban	Jumlah	persentase
1	Baik	10	27,8%
2	Tidak baik	22	61,1%
3	Tidak Tahu	4	11,1%
Jumlah		36	100%

Sumber: Data Angket Penulis

Dari tabel diatas dapat diketahui bahwa koordinasi dan kesepakatan pemerintahan desa mengenai pemekaran responden yang menjawab baik 27.8% dan responden yang menjawab tidak baik 61,1% dan responden yang ragu-ragu sebanyak 11,1%.

Berdasarkan jawaban responden diatas dapat diambil kesimpulan bahwa koordinasi dan kesepakatan pemerintahan Desa Merbau Tidak baik dalam pemekaran Desa.

B. Peranan Badan Permusyawaratan Desa Dalam Proses Pemekaran Desa Merbau.

Dalam pasal 209 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditetapkan : Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Yang dimaksud dengan Badan Permusyawaratan Desa dalam ketentuan ini adalah sebutan nama Badan Perwakilan Desa sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-Undangan.

Dalam pasal 210 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditetapkan : anggota Badan Permusyawaratan Desa adalah wakil dari penduduk desa bersengkuan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan Mufakat. Yang dimaksud dengan “wakil” dalam ketentuan adalah penduduk desa yang memegang jabatan seperti ketua RW, Pemangku Adat, dan tokoh masyarakat lainnya. Pimpinan Badan Permusyawaratan Desa dipilih dari dan oleh anggota Badan Permusyawaratan Desa. Masa jabatan anggota Badan Permusyawaratan Desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih lagi untuk satu kali masa jabatan berikutnya. Syarat dan tata cara penetapan anggota dan pimpinan Badan Permusyawaratan Desa di atur dalam Perda yang berpedoman pada peraturan pemerintah.

Dalam pasal 34-37 Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang desa disebutkan bahwa Fungsi, wewenang, hak dan kewajiban anggota Badan Permusyawaratan Desa adalah:

(34) Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

(35) Badan Permusyawaratan Desa mempunyai wewenang:

- a. Membahas Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
- b. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa dan peraturan Kepala Desa;
- c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa;
- d. Membentuk panitia pemilihan Kepala Desa;
- e. Menggali, menampung, menghimpun merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat; dan
- f. Menyusun Tata Tertib Badan Permusyawaratan Desa.

(36) Badan Permusyawaratan Desa mempunyai hak :

- a. Meminta keterangan kepada pemerintah desa;
- b. Menyatakan pendapat.

Pasal 37

. (1) Anggota Badan Permusyawaratan Desa mempunyai hak:

- a. Mengajukan Rancangan Peraturan Desa ;
- b. Mengajukan pertanyaan;
- c. Menyampaikan usul dan pendapat;
- d. Memilih dan dipilih; dan
- e. Memperoleh tunjangan

(2) Anggota Badan Permusyawaratan Desa mempunyai kewajiban:

- a. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan mentaati segala peraturan perundang-Undangan;
- b. Melaksanakan kehidupan Demokrasi didalam penyelenggaraan pemerintahan desa;
- c. Mempertahankan dan memelihara hukun Nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindak lanjuti aspirasi masyarakat .
- e. Memproses pemilihan Kepala Desa;
- f. Memdahulukan kepentingan umum diatas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan;
- g. Menghormati nilai-nilai sosial budaya dan adat istiadat setempat; dan
- h. Menjaga norma dan etika dalam hubunngan kerja dengan lembaga kemasyarakatan.

Selanjutnya untuk mengetahui tanggpan responden tentang fungsi Badan Permusyawaratan Desa sebagai perwakilan masyarakat dipemerintahan desa.⁵

⁵ PP No 72 Tahun 2005 Pasal 34-37 Tentang Desa

Tabel IV. 7

Tanggapan responden tentang fungsi Badan Permusyawaratan Desa sebagai perwakilan masyarakat dipemerintahan desa

No	Alternatif Jawaban	Jumlah	persentase
1	Baik	11	30,6%
2	Tidak baik	15	41,6%
3	Tidak Tahu	10	27,8%
Jumlah		36	100%

Sumber: Data Angket Penulis

Dari tabel diatas dapat diketahui bahwa fungsi Badan Permusyawaratan Desa sebagai perwakilan masyarakat dipemerintahan desa tidak baik hal ini sesuai dengan jawaban responden yang menyatakan baik sebanyak 30,6% dan diikuti yang menyatakan tidak baik sebanyak 41,6% dan yang menyatakan ragu-ragu sebanyak 27,8% dari responden.

Dengan demikian dapat penulis simpulkan bahwa fungsi Badan Permusyawaratan Desa belum berjalan baik dan optimal sebagai perwakilan masyarakat dipemerintahan desa.

Selanjutnya untuk mengetahui tanggapan responden tentang Badan Permusyawaratan Desa dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat terhadap pemekaran Desa Merbau.

Tabel IV. 8

**Tanggapan responden tentang Badan Permusyawaratan Desa dalam
menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat terhadap pemekaran
Desa Merbau**

No	Alternatif Jawaban	Jumlah	persentase
1	Baik	7	19,5%
2	Tidak baik	20	55,5%
3	Tidak tahu	9	25%
Jumlah		36	100%

Sumber: Data Angket Penulis

Dari tabel diatas dapat diketahui bahwa Badan Permusyawaratan Desa tidak menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat terhadap pemekaran Desa Merbau, hal ini sesuai dengan jawaban responden, yang menjawab baik sebanyak 19,5% dan yang menjawab tidak baik sebanyak 55,5% serta yang menjawab tidak tahu sebanyak 25% dari responden.

Dengan demikian penulis berkesimpulan Badan Permusyawaratan Desa belum menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat terhadap pemekaran Desa Merbau.

Selanjutnya untuk mengetahui apakah Badan Permusyawaratan Desa melakukan musyawarah dengan masyarakat terhadap pemekaran Desa Merbau.

Tabel IV. 9

Tanggapan responden tentang upaya Badan Permusyawaratan Desa dalam melakukan musyawarah dengan masyarakat terhadap pemekaran Desa Merbau.

No	Alternatif Jawaban	Jumlah	persentase
1	Pernah	9	25%
2	Tidak Pernah	19	52,78%
3	Tidak tahu	8	22,2%
Jumlah		36	100%

Sumber: Data Angket Penulis

Dari tabel diatas dapat diketahui bahwa Badan Permusyawaratan Desa tidak pernah melakukan musyawarah dengan masyarakat tentang pemekaran Desa Merbau, hal ini sesuai dengan jawaban responden yang menjawab pernah 25% yang menjawab tidak pernah sebanyak 52,78% serta yang menjawab tidak tahu sebanyak 22,2%.

Pernyataan responden diatas sesuai dengan wawancara penulis dengan bapak Rohidin ia menyatakan “Badan Permusyawaratan Desa tidak pernah melakukan musyawarah dengan masyarakat Desa Merbau mengenai pemekaran desa”⁶.

Dari data diatas ternyata Badan Permusyawaratan Desa tidak melakukan musawarah dengan masyarakat Desa Merbau mengenai pemekaran desa.

⁶ Rohidin, *Tokoh Masyarakat Desa Merbau*, wawancara, 7 Juli 2009

Selanjutnya untuk mengetahui tanggapan responden yang menyatakan bahwa Badan Permusyawaratan Desa pernah melakukan musyawarah terhadap pemekaran Desa Merbau

Tabel IV.10

Tanggapan responden Tentang Apakah Badan Permusyawaratan Desa pernah melakukan musyawarah terhadap pemekaran Desa Merbau

No	Alternatif Jawaban	Jumlah	Persentase
1	Sering	8	22,2%
2	Jarang	22	61,1%
3	Satu Kali	6	16,7%
Jumlah		36	100%

Sumber: Data Angket Penulis

Dari tabel diatas dapat diketahui bahwa Badan Permusyawaratan Desa jarang melakukan musyawarah dengan masyarakat tentang pemekaran Desa Merbau, hal ini sesuai dengan jawaban responden yang menjawab sering sebanyak 22,2% dan yang menjawab jarang sebanyak 61,1% sedangkan yang menjawab 1 kali sebanyak 16,7%

Selanjutnya untuk mengetahui tanggapan responden tentang musyawarah dan mufakat yang dilakukan Badan Permusyawaratan Desa, apatur desa dan tokoh masyarakat mengenai pemekaran Desa Merbau.

Tabel IV. 11

Tanggapan responden tentang apakah ada musyawarah dan mufakat yang dilakukan Badan Permusyawaratan Desa, aparatur desa dan tokoh masyarakat mengenai pemekaran Desa Merbau

No	Alternatif Jawaban	Jumlah	persentase
1	Sering	7	19,4%
2	Pernah	9	25%
3	Tidak pernah	13	36,2%
4	Tidak tahu	7	19,4%
Jumlah		36	100%

Sumber: Data Angket Penulis

Dari tabel diatas dapat diketahui bahwa jawaban tentang musyawarah dan mufakat yang dilakukan Badan Permusyawaratan Desa, aparatur desa dan tokoh masyarakat antara mereka yang menjawab sering 19,4% dan yang menjawab pernah 25% dan yang menjawab tidak pernah 36,2% serta yang menjawab tidak tahu sebanyak 19,4%.

Dari jawaban responden diatas dapat di ambil kesimpulan bahwa musyawarah dan mufakat yang dilakakukan tidak terlaksana dengan baik, hal ini sesuai dengan wawancara penulis bersama bapak Rohidin ia mengatakan koordinasi antar pemerintahan desa kurang baik mengenai pemekaran ini.⁷

Selanjutnya untuk mengetahui tanggapan responden tentang aspirasi masyarakat terhadap pemekaran Desa Merbau

⁷ Rohidin, *Tokoh Masyarakat Desa Merbau*, wawancara, 7 Juli 2009

Tabel IV. 12**Tanggapan responden tentang aspirasi masyarakat terhadap pemekaran****Desa Merbau**

No	Alternatif Jawaban	Jumlah	persentase
1	Setuju	6	16,7%
2	Tidak setuju	15	41,6%
3	Ragu-ragu	6	16,7%
4	Tidak tahu	9	25%
Jumlah		36	100%

Sumber: Data Angket Penulis

Dari tabel diatas menunjukkan tanggapan responden tergapad aspirasi masyarakat tentang pemekaran Desa Merbau, dari 36 orang responden penelitian 16,7% menyatakan setuju, 41,6% mengatakan ragu-ragu sebanyak 16,7% dan menyatakan tidak tahu sebanyak 25%.

Dengan demikian berdasarkan data tersebut dapat disimpulkan bahwa masyarakat tidak setuju dengan dimekarkannya Desa Merbau, hal ini sesuai dengan wawancara yang penulis lakukan dengan bapak Zulhelmi ia mengatakan bahwa masyarakat belum setuju dimekarkannya Desa Merbau dikarenakan banyak masyarakat tidak setuju dengan tapal batas desa yang direncanakan.⁸

⁸ Zulhelmi, *Tokoh Masyarakat Desa Merbau*, wawancara 7 Juli 2009

C. Tinjauan Fiqh Siyasah terhadap proses pemekaran Desa Merbau

a. proses pemekaran Desa Merbau

Pemekaran desa merupakan hasil prakarsa masyarakat, seluruh elemen masyarakat berperan dalam pemekaran ini, baik itu aparat desa, Badan Permusyawaratan Desa, tokoh masyarakat dan masyarakat.

Dari hasil penelitian yang penulis lakukan di Desa Merbau, bahwa proses pemekaran desa terdapat kekurangan dan kejanggalan. diantaranya sebagai berikut:

1. Musyawarah

Didalam proses pemekaran Desa Merbau tidak melakukan musyawarah untuk memutuskan sebuah kebijakan hal ini, dapat menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat terhadap aparat desa dan Badan Permusyawaratan Desa yang merupakan bagian dari pemerintahan desa.

Pada prinsipnya, didalam Islam telah dijelaskan *Syura* atau konsultasi merupakan cara memecahkan persoalan yang terjadi didunia ini. Dalam Alqur'an telah dijelaskan ayat yang menyatakan pujian terhadap orang-orang yang melaksanakan musyawarah sebelum mengambil keputusan.

Allah SWT berfirman:

**وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلَاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنِهِمْ
وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنْفِقُونَ**

“Dan (bagi) orang-orang yang menerima (mematuhi) seruan Tuhannya dan mendirikan shalat, sedang urusan mereka (diputuskan) dengan musyawarahat

antara mereka; dan mereka menafkahkan sebagian dari rezki yang Kami berikan kepada mereka.” (QS Asy-Syuura (42): 38)

Para ahli tafsir menerangkan hal-hal positif sehubungan dengan musyawarah Razi misalnya, menyebut antara lain bahwa ajakan musyawarah oleh Nabi SAW itu menunjukkan (pengakuan kepada) ketinggian derajat para sahabat beliau, dan itu berakibat bertambahnya kecintaan dan ketaatan mereka. Sekiranya tidak beliau perbuat, itu akan merupakan penghinaan kepada mereka, dan bisa menimbulkan pekerti yang jelek dan kata-kata yang ketus.⁹

Konsep Ibnu Taimiah tentang musyawarah atau konsultasi sama luasnya dengan konsep yang dikemukakannya tentang bai'at, ia menghendaki adanya musyawarah yang lebih efektif dan umum menimba (meminta) pertimbangan dari ulama, akan tetapi juga semua kelas dalam masyarakat dan siapa saja yang mampu memberikan suatu pendapat yang dinamis¹⁰. Demikian sekilas mengenai wawasan musyawarah didalam Al-Qur'an dapat disimpulkan bahwa musyawarah diperintahkan oleh Al-Qur'an serta dinilai sebagai salah satu prinsip hukum dan politik untuk manusia dalam menyelesaikan masalah.

⁹ Syub'ah Asa, *dalam cahaya Al-Qur'an Tafsir Ayat- ayat Sosial Politik*, (Jakarta; PT Gramedia Pustaka Utama) 2000, h. 96

¹⁰ Sayuti Pulungan *op,cit, hlm 16*

2. Memenuhi Syarat-Syarat Pemekaran Desa

Untuk merealisasikan pemekaran sebuah desa terlebih dahulu melihat kondisi sosial-budaya masyarakat setempat. Dalam hal ini, ada beberapa faktor yang harus dipenuhi diantaranya adalah syarat-syarat pemekaran, prospek dan potensi pemekaran serta kesiapan desa.

Dalam Peraturan Daerah Kabupaten Pelalawan diantaranya:

- a. Faktor Penduduk, yaitu jumlah penduduk bagi terbentuknya desa sedikit-dikitnya 1500 dan atau 300 Kepala Keluarga;
- b. Faktor luas wilayah, yaitu, luas wilayah yang terjangkau, yang berdaya guna, dan berhasil guna dalam rangka memberikan pelayanan dan pembinaan masyarakat.
- c. Faktor sosial budaya yaitu, suasana yang memberikan kemungkinan adanya kerukunan hidup beragama dan kerukunan hidup bermasyarakat dalam hubungannya dengan adat-istiadat.¹¹
- d. Faktor prasarana- sarana yaitu tersedianya atau kemungkinan tersedianya prasarana dan sarana perhubungan, pemasaran, sosial, produksi, prasarana dan sarana pemerintahan desa.

¹¹ Peraturan Daerah Kabupaten Pelalawan No 9 Tahun 2007 Tentang pembentukan, pemekaran, penghapusan dan penggabungan desa.

Sedangkan di Desa Merbau berdasarkan penelitian yang penulis lakukan, syarat-syarat pemekaran desa belum terpenuhi seperti jumlah penduduk. Jumlah penduduk merbau sebanyak 2540 atau 396 Kepala Keluarga, sehingga jumlah penduduk desa yang akan dimekarkan tidak mencukupi sebanyak 1500 jiwa atau 300 KK begitu juga sebaliknya desa induk akan dihapus atau digabung jika tidak memenuhi persyaratan sebuah desa. Selain itu, akan munculnya konflik antara masyarakat Desa Merbau dikarenakan tidak jelasnya tapal batas antara desa induk dengan desa yang akan dimekarkan.

Sarana dan prasarana juga belum memadai seperti sarana pemasaran (pasar) dan sarana pemerintahan.

Jika ditinjau menurut fiqh siyasah Belum terpenuhinya beberapa persyaratan pemekaran di Desa Merbau membuat desa tersebut belum layak untuk dimekarkan. Karena persyaratan pemekaran itu wajib bagi terbentuknya sebuah desa. Jika salah satu syarat tidak terpenuhi maka pemekaran desa tidak bisa dilaksanakan. Sebagaimana kaidah ushul fiqh yang berbunyi:

ما لا يتم واجب الا به فهو واجب

Artinya: sesuatu yang tidak sempurna dalam wajib itu kecuali dengannya maka ia jadi wajib.

3. Kemaslahatan Umat

Melihat situasi yang berkembang dalam proses pemekaran Desa Merbau, banyak terdapat ketimpangan dan kekurangan yang belum memenuhi persyaratan pemekaran sebuah desa. Karena, jika Desa Merbau tetap dimekarkan akan

menimbulkan konflik dan permusuhan antara masyarakat dikemudian hari, hal ini dipicu tidak sesuainya keinginan masyarakat dengan proses pemekaran Desa.

Kemaslahatan umum harus diprioritaskan terlebih dahulu dalam mengeluarkan kebijakan, dengan mempertimbangkan sisi keuntungan dan kerugian atau positif dan negatif bagi masyarakat.

Didalam kaidah fiqh terdapat kaidah yang mementingkan kemaslahatan umat yaitu,

المصلحة العامة مقدمة المصلحة الخاصة

Artinya: Kemaslahatan yang umum didahulukan atas kemaslahatan yang khusus

Dalam hal ini, keputusan dan menetapkan peraturan yang dilakukan oleh pemimpin hendaknya melihat sisi positif dan negatif serta untung ruginya dengan mendahulukan kepentingan umum. Selain itu, tidak terpenuhinya persyaratan pemekaran desa akan berdampak pada pelayanan masyarakat dikemudian hari akan terganggu. Karena tujuan pelayanan kepada masyarakat merupakan implemetasi dair kemaslahatan umum.

Selanjutnya aparaturnya desa dan Badan Permusyawaratan Desa harus lebih cermat dalam menetapkan sebuah keputusan atau peraturan yang harus mengacu kepada kepentingan umum sesuai dan selaras dengan azas kepentingan orang banyak ketimbang kepentingan golongan tertentu maupun pribadi. Karena itu setiap kebijaksanaan, keputusan, dan peraturan yang dibuat pemimpin muatannya

harus mengandung kemudahan-kemudahan dalam memelihara dan mewujudkan kemaslahatan umat. Dan kemaslahatan umum harus mendapat prioritas dari pada kemaslahatan khusus.¹²

Sehubungan dengan itu, tindakan dan kebijaksanaan kepala desa dan Badan Permusyawaratan Desa harus disesuaikan dengan jiwa keputusan peraturan dengan memperhatikan kemaslahatan rakyat banyak. Kemaslahatan umat merupakan hal yang urgensi dan vital dalam kehidupan bermasyarakat. Didalam kaidah fiqh telah disebutkan juga yaitu:

تصرف الامام على الرعية منوط بالمصلحة

Artinya : tindakan atau kebijaksanaan kepala negara atau pemimpin terhadap rakyat tergantung pada kemaslahatan umat.

b. peranan Badan Permusyawaratan Desa dalam pemekaran Desa Merbau

Selain musyawarah dan kemaslahatan umat, juga diperhatikan kedudukan *ahl al-hall wa al-aqd* (orang-orang yang mempunyai wewenang untuk melonggarkan dan mengikat). Istilah ini dirumuskan oleh ulama fiqh untuk sebutan bagi orang-orang yang bertindak sebagai wakil ummat untuk menyuarkan hati nurani mereka¹³

¹² Dr.J. suyuthi Pulungan, M.A, *Fiqh Siyasah ajaran, sejarah dan pemikiran*

¹³ Muhammad Dhiya *op,cit*, hlm 66

Pada masa Rasul, *ahl al hall wa al-'aqd* adalah para sahabat. Yaitu mereka yang disertai tugas-tugas keamanan dan pertahanan serta urusan lain yang berkaitan dengan kemaslahatan umum. Dimasa para Khulafa' al-Rasydin polanya tidak jauh berbeda dari masa nabi. Golongan *ahl al-hall wa al-'aqd* adalah para pemuka sahabat yang sering di ajak musyawarah oleh khalifah untuk diminta pendapat mereka.

Menurut Dr. Abdul Karim Zaidan “*ahl al-hall wa al-'aqd* ialah orang-orang yang berkecimpung langsung dengan rakyat yang telah memberikan kepercayaan kepada mereka. Mereka menyetujui pendapat wakil-wakil itu karena ikhlas, konsekuen, taqwa, adil, dan kecemerlangan pikiran serta kegigihan mereka di dalam memperjuangkan kepentingan rakyatnya”¹⁴.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa *ahl al-hall wa al-'aqd* merupakan suatu lembaga pemilih. Orang-orangnya berkedudukan sebagai wakil-wakil rakyat dalam menampung dan menyalurkan aspirasi rakyat.

Berdasarkan dari uraian di atas dapat di katakan bahwa *ahl al-hall wa al-'aqd* sama halnya dengan Badan Permusyawaratan Desa, yang berperan sebagai perwakilan masyarakat dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat di Pemerintahan Desa. seyogya nya, Badan Permusyawaratan Desa Merbau menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat sesuai dengan fungsi mereka.

¹⁴ Abdul Karim Zaidan, *Ibid.*, hlm. 147.

Yang terjadi di Desa Merbau Badan Permusyawaratan Desa tidak berjalan sesuai dengan peran dan fungsinya, dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Menurut penulis, seharusnya pemerintahan desa melakukan musyawarah terlebih dahulu dengan semua elemen yang terkait dalam pemekaran Desa Merbau dalam merumuskan hal-hal yang berhubungan terhadap pemekaran desa. Begitu juga dengan Badan Permusyawaratan Desa harus menjalankan peran nya sebagai penampung dan penyalur aspirasi masyarakat di Pemerintahan desa.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Dari hasil penelitian yang penulis lakukan terhadap proses pemekaran desa merbau maka penulis dapat mengambil kesimpulan sebagai berikut

1. Pelaksanaan proses pemekaran Desa Merbau belum terlaksana dengan baik. Dengan kata lain, kurangnya koordinasi dan kerja sama antara aparat desa, Badan Permusyawaratan Desa dan tokoh masyarakat dalam merumuskan pokok-pokok pemekaran Desa Merbau. Badan Permusyawaratan Desa sebagai perwakilan masyarakat di Pemerintahan Desa, seharusnya menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat sesuai dengan fungsinya. Namun yang terjadi di Desa Merbau Badan Permusyawaratan Desa belum optimal dalam menjalankan fungsinya untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat terhadap pemekaran Desa Merbau. Sehingga Desa Merbau belum dapat dimekarkan, jika mengacu kepada peraturan daerah Kabupaten Pelalawan Nomor 09 tahun 2007 tentang pembentukan, pemekaran, penggabungan dan penghapusan desa.
2. Badan Permusyawaratan Desa dinilai kurang berfungsi dalam pelaksanaan proses pemekaran Desa Merbau. Karena dalam menjalankan perannya sebagai wakil rakyat di desa tidak sepenuhnya berjalan. Hal ini dikarenakan, dalam pelaksanaan proses pemekaran Badan

Permusyawaratan Desa belum menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat serta kurang berkoordinasi dengan aparat desa dalam memutuskan dan menetapkan peraturan.

3. Menurut tinjauan Fiqh Siyasah terhadap proses pemekaran Desa Merbau belum sesuai dengan konsep dan prinsip Islam dalam hidup bermasyarakat dan bernegara. Berdasarkan kehidupan politik dalam bermasyarakat dan bernegara dimasa nabi dan khulafa-urrasyidin selalu mengutamakan musyawarah dalam menyelesaikan dan memutuskan suatu masalah. Selain itu, fungsi *Ahl-Al hall wa-al-'aqd* (orang-orang yang bertindak sebagai wakil umat untuk menyuarakan hati nurani mereka) dalam hal ini Badan Permusyawaratan Desa belum melaksanakan fungsi nya dengan baik sebagai perwakilan msyarakat dipemerintahan desa. Dengan demikian proses pemekaran di Desa Merbau belum berjalan sebagaimana mestinya.

B. Saran

Pelaksanaan pemekaran Desa Merbau harus melibatkan seluruh komponen atau lapisan masyarakat, dengan cara musyawarah dalam merumuskan pokok-pokok berhubungan dengan pemekaran. Supaya tidak terjadi konflik dan kesalah fahaman dikemudian hari dalam masyarakat, serta pemekaran desa ini mempunyai *Legitimasi* hukum yang dapat dipertanggungjawabkan.

1. kepada pemerintah Desa Merbau hendaknya melakukan koodinasi dengan berbagai unsur yang ada didesa dalam pemekaran Desa Merbau. Karena

hal ini, untuk mempersiapkan dan perencanaan yang matang untuk pembentukan sebuah desa.

2. kepada Badan Permusyawaratan Desa agar menjalankan peran dan fungsinya sebagai wakil rakyat di desa sebagaimana mestinya, dengan menampung, menerima masukan dan menyalurkan aspirasi masyarakat supaya tidak terjadi konflik di masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah Rozali, *pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, 2005
- ALPI (Asosiasi Ilmu Politik Indonesia) *Perkembangan Ilmu Politik Serta Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Bangsa*, Jakarta , 1990.
- Badri Yatim, *Sejarah Peradaban Islam*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2000
- Budiardjo Miriam, *Perkembangan Ilmu politik Indonesia*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1983.
- Djazuli. A, *Fiqh Siyasah* Jakarta, Prenada Media, 2003
- Hadikusumo Hartono. *Pengantar sosiologi Sebuah Pembanding*, Yogyakarta PT. Tiara Wacana Yogyakarta, 1992.
- Inu Kencana Syafi'ie, *Ilmu Pemerintahan Dan Alquran*, Jakarta, Bumi Aksara, 1995
- Kaelan, *Pendidikan Pancasila Yuridis Kenegaraan*, Yogyakarta, Paradigma Yogyakarta, 1998.
- Kansil. C.S.T *pemerintahan Daerah di Indonesia* Jakarta: Sinar Grafika, cet II 2004
- Lembaran Daerah Kabupaten Pelalawan Nomor 36 tahun 2002 Seri Dengan Nomor 31 tentang peraturan desa.
- Marsono, *Kepala Daerah Pilihan Rakyat*, Jakarta, CV. Eka Jaya, Cet I 2005
- Perda Kabupaten Pelalawan Nomor 09 tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan daerah Kabupaten Pelalawan Nomor 21 tahun 2001 tentang pembentukan, pemekaran, penghapusan dan penngabungan desa
- Pulungan Suyuthi, *Fiqh Siyasah* Jakarta, PT. Rajagrafindo Persada, cet V 2002
Sahdan Gregorius, *transformsai ekonomi –politik desa* APMD Press, yogyakarta, 2005
- Soewito, *Peraturan Perundang-undangan tentang Desa dan Kelurahan*, Bandung, CV. Nuansa Aulia 2007.
- Soekanto Soerjono, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta, Raja wali Press, 1980.

Tim Redaksi Fokus Media, ***Kecamatan, Desa Dan Kelurahan*** Bandung: Fokus Media 2008

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi daerah dan perubahannya yang pertama dan kedua.

Wasistiono Sadu. ***Prospek Pengembangan Desa.***(Bandung: Fokus Media, cet I 2006

_____ ***kapita selekta manajemen pemerintahan daerah*** (Bandung: Fokus Media) Cet III.2002

Wahjono Padmo, ***Pengantar Ilmu Politik***, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2002.

LSI (***Lembaga Survey Indonesia***, 2006).

Widjaja. HAW. ***Otonomi Desa Merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat Dan Utuh*** (Jakarta :PT Raja Grafindo Persada. Ed 2005

_____ ***Otonomi Daerah dan Daerah Otonom***, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada,2002

Winarno Budi DKK. ***Demkorasi dan Otonomi Daerah*** (pekanbaru : badan Penelitian dan pengembangan pemerintah daerah (BP3D) Program Studi Ilmu Politik Pasca Sarjana Universitas Riau).

DAFTAR TABEL

TABEL II. 1	: Penggunaan areal pertanahan desa Merbau	14
TABEL II. 2	: Klasifikasi penduduk berdasarkan jenis kelamin.....	15
TABEL II. 3	: Komposisi penduduk menurut umur	16
TABEL II. 4	: Komposisi penduduk menurut mata pencari.....	17
TABEL II. 5	: Komposisi penduduk berdasarkan pendidikan	18
TABEL II. 6	: Komposisi penduduk menurut agama	19
TABEL II. 7	: Komposisisaran ibadah	19
TABEL II. 8	: Keadaan prasana pemasaran	20
TABEL II. 9	: Keadaan prasarana perhubungan	21
TABEL II. 10	: Keadaan prasarana olahraga, kesenian, kebudayaan dan sosial	22
TABEL II. 11	: Nama-nama perangkat pemerintahan Desa Merbau	24
TABEL II. 12	: Struktur organisasi Badan Permusyawaratan Desa Merbau	25
TABEL IV. 1	: Pengetahuan Responden Tentang Pemekaran Desa Merbau	65
TABEL IV. 2	: Pengetahuan responden tentang syarat-syarat pemekaran sebuah desa.....	66
Tabel IV.3	: Jawaban responden tentang kesiapan syarat-syarat pemekaran Desa Merbau berdasarkan perda Kabupaten pelalawan	67
Tabel IV. 4	: Tanggapan responden tentang pelaksanaan dan penerapan perda Nomor 09 tahun 2007 terhadap pemekaran desa	69
Tabel IV. 5	:Jawaban responden tentang potensi dan prospek pemekaran di Desa Merbau	70
Tabel IV. 6	:Tanggapan responden tentang koordinasi dan kesepakatan pemerintahan	

	Desa Merbau mengenai pemekaran	71
Tabel IV.7 :	Tanggapan responden tentang fungsi Badan Permusyawaratan Desa sebagai perwakilan masyarakat dipemerintahan desa.....	75
Tabel IV. 8	Tanggapan responden tentang Badan Permusyawaratan Desa dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat terhadap pemekaran Desa Merbau	76
Tabel IV. 9	: Tanggapan responden tentang upaya Badan Permusyawaratan Desa dalam melakukan musyawarah dengan masyarakat terhadap pemekaran Desa Merbau.	77
Tabel IV.10	: Tanggapan responden Tentang Apakah Badan Permusyawaratan Desa pernah melakukan musyawarah terhadap pemekaran Desa Merbau	78
Tabel IV. 11	:Tanggapan responden tentang apakah ada musyawarah dan mufakat yang dilakukan Badan Permusyawaratan Desa, aparatur desa dan tokoh masyarakat mengenai pemekaran Desa Merbau	79
Tabel IV. 12	:Tanggapan responden tentang aspirasi masyarakat terhadap pemekaran Desa Merbau	80

DAFTAR ANGKET

A. Ketentuan pengisian

1. *Angket ini semata-mata hanya untuk penelitian ilmiah*
2. *Pengisian angket ini tidak ada hubungannya dengan studi dan pekerjaan anda*
3. *Pengisian secara jujur sangat diharapkan serta dengan keadaan yang sebenarnya*
4. *Pilihlah jawaban yang menurut anda paling tepat dari beberapa jawaban yang disediakan dengan melingkari pada huruf a,b,c atau d.*
5. *Atas bantuannya dalam mengisi angket penulis ucapkan terimakasih.*

B. Identitas Responden

Nama :

Alamat :

Umur :

status :

C. Daftar pertanyaan:

1. Apakah Bapak/Ibu Saudra/I tahu tentang Pemekaran Desa Merbau ?
 - a. Tahu
 - b. Tidak tahu
 - c. Ragu-ragu
2. Apakah Bapak/Ibu Saudra/I tahu tentang syarat-syarat pemekaran sebuah desa?
 - a. Tahu
 - b. Tidak tahu
 - c. Ragu-ragu

3. Bagaimana menurut Bapak/Ibu Saudra/I kesiapan syarat-syarat pemekaran Desa Merbau berdasarkan perda Kabupaten pelalawan?
 - a. Sudah terpenuhi
 - b. Belum terpenuhi
 - c. Tidak tahu
4. Bagaimana menurut Bapak/Ibu Saudra/I pelaksanaan dan penerapan perda Nomor 09 tahun 2007 terhadap pemekaran desa?
 - a. Baik
 - b. Tidak baik
 - c. Kurang baik
5. Bagaimana menurut Bapak/Ibu Saudra/I potensi dan prospek pemekaran di Desa Merbau
 - a. Baik
 - b. Tidak baik
 - c. Kurang baik
6. Bagaimana menurut Bapak/Ibu Saudra/I koordinasi dan kesepakatan pemerintahan Desa Merbau mengenai pemekaran?
 - a. Baik
 - b. Tidak baik
 - c. Tidak tahu
7. Bagaimana menurut Bapak/Ibu Saudra/I fungsi Badan Permusyawaratan Desa sebagai perwakilan masyarakat dipemerintahan desa ?
 - a. Baik
 - b. Tidak baik
 - c. Tidak tahu
8. Bagaimana menurut Bapak/Ibu Saudra/I Badan Permusyawaratan Desa dalam menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat terhadap pemekaran Desa Merbau?
 - a. Baik
 - b. Tidak baik
 - c. Tidak tahu

9. Apakah menurut Bapak/Ibu Saudra/I upaya Badan Permusyawaratan Desa dalam melakukan musyawarah dengan masyarakat terhadap pemekaran Desa Merbau.
- Pernah
 - Tidak pernah
 - Tidak tahu
10. Apakah menurut Bapak/Ibu Saudra/I Badan Permusyawaratan Desa pernah melakukan musyawarah terhadap pemekaran Desa Merbau?
- Sering
 - Tidak sering
 - Satu kali
11. Apakah menurut Bapak/Ibu Saudra/I ada musyawarah dan mufakat yang dilakukan Badan Permusyawaratan Desa, aparat desa dan tokoh masyarakat mengenai pemekaran Desa Merbau ?
- Sering
 - pernah
 - tidak pernah
 - tidak tahu
12. Bagaimana menurut Bapak/Ibu Saudra/I tentang aspirasi masyarakat terhadap pemekaran Desa Merbau?
- Setuju
 - Tidak setuju
 - Ragu-ragu
 - Tidak tahu

DAFTAR WAWANCARA

1. Apakah menurut Bapak /Ibu/Saudara/I Desa Merbau layak untuk dimekarkan?
2. Apakah menurut Bapak /Ibu/Saudara/I masyarakat setuju dengan pemekaran Desa Merbau ?
3. Apakah menurut Bapak /Ibu/Saudara/I Badan Permusyawaratan Desa pernah melakukan musyawarah dengan masyarakat?
4. Apakah menurut Bapak /Ibu/Saudara/I Badan Permusyawaratan Desa telah menjalankan fungsinya?sebut jika ada!
5. Bagaimana menurut Bapak /Ibu/Saudara/I koordinasi pemerintahan Desa Merbau terhadap pemekaran ?

BIOGRAFI



Jon Kadri, Lahir di Bangkinang, Kabupaten Kampar Provinsi Riau pada tanggal 15 Juni 1984 dari sepasang Suami-Istri **Maizar KS dan Rosmita**. Anak pertama dari lima bersaudara.

Pendidikan formal, SD Inpres 155 Pamenang tamat pada tahun 1997, MTS di Pondok Pesantren Daarul Rahman Jakarta Selatan pada tahun 2000, Aliyah di Pondok Pesantren Daarun Nahdhah Thawalib Bangkinang (PPDN-TB) tamat pada tahun 2004. setelah itu melanjutkan pendidikan kejenjang Perguruan Tinggi di Universitas Islam Negeri Sultan Syarif Kasim Riau pada Fakultas Syari'ah dan Ilmu Hukum dengan Jurusan Jinayah Siyasah (JS) Starata I.

Pada tahun ajaran 2009/2010 telah dapat menyelesaikan Tugas Akhir untuk mendapatkan gelar Sarajana Hukum Islam (SH.I) dengan judul karya ilmiah “**Proses Pemekaran Desa Merbau Kecanatab Pangkalan Bunut Dintinjau Menurut Persepektif Fiqh Siyasah**” dengan Indeks Prestasi Sangat Memuaskan (3,31).